

SUFRAGIO

REVISTA ESPECIALIZADA EN DERECHO ELECTORAL

Publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco
Publicación Semestral Dic'12 - May'13 - 3ra Época - Núm. 10



[LETRAS]



FRUCTUS JUSTITIAE ET PAX
INSTITUTO
PRISCILIANO SÁNCHEZ



PODER JUDICIAL
TRIBUNAL
ELECTORAL
ESTADO DE JALISCO

[JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS] [MA. MACARITA ELIZONDO GASPERÍN]
[FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE] [RAFAEL ELIZONDO GASPERÍN]
[ANDRÉS CARLOS VÁZQUEZ MURILLO] [ADRIÁN JOAQUÍN MIRANDA CAMARENA]
[ENRIQUE ANDRADE GONZÁLEZ] [RODRIGO MORENO TRUJILLO]
[RUBÉN JAIME FLORES MEDINA] [JORGE O. BERCHOLC]
[DIEGO J. BERCHOLC] [SARA EUGENIA FAJURI VALDEZ]
[FCO. ALFONSO MYERS GALLARDO] [ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ]
[MARCO ANTONIO PÉREZ DE LOS REYES] [ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ]
[ÁLVARO ZUNO VÁSQUEZ] [MA. DEL CARMEN DÍAZ CORTÉS]

SUFRAGIO

REVISTA ESPECIALIZADA EN DERECHO ELECTORAL

Publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco

PUBLICACIÓN SEMESTRAL Dic'12 - May'13 ■ 3ra. Época ■ Núm. 10

ISSN: 2007-0888



FRUCTUS JUSTITIAE, PAX
INSTITUTO
PRISCILIANO SÁNCHEZ



TRIBUNAL
ELECTORAL
ESTADO DE JALISCO

Clasificación Dewey: 349.7235

Título: **Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral**

Editor: Luis Antonio Corona Nakamura.

Editorial: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

ISSN: 2007-0888.

Época: III Época.

Volumen: 1.

Número: 10.

Año: 2013.

Periodicidad: Semestral.

Encabezamientos de materia: 1. México. 2. Derecho. 3. Elecciones.

4. Legislación. 5. Jalisco. 6. Derechos políticos. 7. Derechos electorales.

DIRECTORIO

Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco

Pleno

Magdo. Lic. José de Jesús Reynoso Loza (Presidente)

Magdo. Dr. Luis Antonio Corona Nakamura

Magdo. Mtro. José Guillermo Meza García

Magdo. Mtro. Gonzalo Julián Rosa Hernández

Magdo. Mtro. Rubén Vázquez

"Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral"

Editor Responsable

Lic. José de Jesús Reynoso Loza

Instituto "Prisciliano Sánchez"

Director

Dr. Luis Antonio Corona Nakamura

Consejo Editorial

Dra. Guadalupe Angélica Carrera Dorantes

Facultad de Derecho, UNAM

Dr. Jorge Fernández Ruiz

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Dr. Héctor Fix-Fierro

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Dr. Adrián Joaquín Miranda Camarena

División de Estudios Jurídicos, U de G.

Dr. Luis Ponce de León Armenta

Instituto Internacional del Derecho y del Estado A.C.

Mtro. Rubén Vázquez

Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco

Dr. José de Jesús Becerra Ramírez

División de Estudios Jurídicos, U de G.

Consejo Editorial Internacional

Dr. Mario Alberto Cajas Sarria (Colombia)

Dr. Isaac Augusto Damsky (Argentina)

Dr. Jordi Ferrer Beltrán (España)

Dr. Juan Ruiz Manero (España)

Dr. Michelle Taruffo (Italia)

Comité de arbitraje

Mtro. Jaime Benjamín de la Torre de la Torre

U. de G.

Mtro. Héctor Javier Díaz Sánchez

Universidad Guadalajara Lamar

Dr. José Pablo Martínez Gil

U. de G.

Mtro. Edmundo Carlos Rodríguez Hernández

Universidad Guadalajara Lamar

Dra. Claudia Verónica Gómez Varela

U. de G.

Dr. Marcelino Rosales Rodríguez

IFE

Mtro. Miguel Godínez Terrérez

UNEDEL

Mtra. Karla Fabiola Vega Ruiz

U. de G.

Mtro. Carlos Gerardo Herrera Orozco

U. de G.

Coordinación

Mtro. Jaime Benjamín de la Torre de la Torre

Jurisprudencia

Mtra. Ma. del Carmen Díaz Cortes

Vinculación

Mtra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Corrección de Estilo

Mtra. Sonia Gómez Silva

Lic. Lilita Martel Orozco

Fotografía e Ilustración de portada

L.C.C. Fela Elizabeth Vital Gutierrez /

L.S.I. Julia María Elena Prieto Becerra

Edición, diseño y diagramación

Prometeo Editores S.A. de C.V. por Luis Alberto Partida de la Cruz

"Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral", Época III, Vol. 1, Núm. 10, (diciembre-mayo) Año 2013. / Publicación semestral del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. / Oficinas, informes y distribución: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, López Cotilla 1527, Col. Americana, c.p. 44100, Guadalajara, Jalisco, México. Tel. y fax: (+ 52 33) 3001-7071 y 3001-7100 (conmutador). / Correo electrónico: sufragio@triejal.gob.mx y l.corona@triejal.gob.mx. / Editor responsable: José de Jesús Reynoso Loza, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco a través del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral, con el patrocinio del Instituto "Prisciliano Sánchez", Dirección: Magistrado Luis Antonio Corona Nakamura. / Dictamen SEP INDAUTOR: 04-2008-080810252500-01. / Número de Certificado de Reserva de Derechos al uso exclusivo del título ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor: 04-2008-110414280200-102. / Certificado Licitud de Título de la Secretaría de Gobernación No. 14658 Exp. CCPRI/3/TC/09/18568. / Certificado de Licitud de Contenido de la Secretaría de Gobernación No. 12231, Exp. CCPRI/3/TC/09/18568. / ISSN: 2007-0888. / Registro LATINDEX: Número de folio 18797. / Tiraje de 1,000 ejemplares. / Impresa en México en los talleres de Prometeo Editores S.A. de C.V., Libertad 1457, Col. Americana, c.p. 44100, tel. 3826-2782. D.R. Guadalajara, Jalisco, México, 2013.



Fotografía de la portada: "La Madre Patria," Plaza de la República, Guadalajara, Jalisco.

"Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral", prohíbe obras derivadas y autoriza únicamente la reproducción parcial del contenido y materiales publicados siempre y cuando se cite la fuente y no se haga con fines comerciales.

El contenido de los artículos y las opiniones vertidas en ellos, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan el punto de vista de los editores. Todos los trabajos y documentos son originales y sometidos a arbitraje.

www.sufragio@triejal.gob.mx

www.triejal.gob.mx

l.corona@triejal.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

www.latindex.unam.mx

www.alesred.org

www.vlex.com.mx

CONTENIDO

EDITORIAL	5
JOSÉ DE JESÚS REYNOSO LOZA	
ARTÍCULOS	7
Los principios constitucionales en materia electoral en la elección presidencial de 2012.....	8
JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS	
Balance de los procedimientos sancionadores electorales.....	20
MA. MACARITA ELIZONDO GASPERÍN	
Candidaturas al Congreso Federal en 2012. Una solución con perspectiva de género.....	28
ANDRÉS CARLOS VÁZQUEZ MURILLO	
Caso Pedraza.....	40
RODRÍGO MORENO TRUJILLO	
Los Derechos Político-Electorales del Ciudadano en Jalisco.....	47
ADRIÁN JOAQUÍN MIRANDA CAMARENA / LUIS ANTONIO CORONA MACÍAS	
Derecho prospectivo electoral y axiología jurídica.....	56
RUBÉN JAIME FLORES MEDINA	
ENSAYOS	66
El nuevo modelo de fiscalización: Los resultados después del proceso electoral 2011-2012.....	67
FRANCISCO JAVIER GUERRERO AGUIRRE / ENRIQUE ANDRADE GONZÁLEZ	
Reflexiones sobre el ámbito territorial de competencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	86
RAFAEL ELIZONDO GASPERÍN	
Estado, administración pública y políticas públicas en los discursos presidenciales en la Argentina (1983-2011).....	113
JORGE O. BERCHOLC / DIEGO J. BERCHOLC	

CONTENIDO

El sistema de financiamiento electoral en España y México; evolución, vigencia y mecanismos de erradicación del fenómeno de la corrupción política	144
SARA EUGENIA FAJURI VALDEZ / FCO. ALFONSO MYERS GALLARDO	
La financiación electoral en Canadá (I): La construcción del modelo igualitario	169
ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ	
Recuento de votos. Balance de las Elecciones en el Estado de México	188
LETICIA VICTORIA TAVIRA / TERESA MAGNOLIA PRECIADO RODRÍGUEZ	
Defensa a los Derechos Político-Electorales en Jalisco: Un juicio no regulado	204
ÁLVARO ZUNO VÁSQUEZ	
Acceso a la información y justicia electoral	224
CÉSAR ULISES SANTANA BRACAMONTES / KARLA FABIOLA VEGA RUIZ	
Los plazos o términos procesales en el procedimiento de amparo mexicano	241
VERÓNICA FRANCO VILLALOBOS / PEDRO NAVARRO RODRÍGUEZ	
JURISPRUDENCIA	259
MA. DEL CARMEN DÍAZ CORTÉS	
RECENSIONES	275
MARCO ANTONIO PÉREZ DE LOS REYES / ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ	

Entre los elementos que caracterizan todo proceso de consolidación democrática están, además de la legalidad como árbitro de las relaciones entre gobernantes y gobernados, la institucionalización de la actividad política y la gestión de gobierno, y es a su vez, el gobierno ejercido a través de aquellos representantes electos libremente por la ciudadanía, sin duda, un rasgo propio de la democracia liberal que encuentra en el proceso electoral uno de los momentos principales de su legitimación. La identificación de las fuerzas políticas y su expresión ideológica representan también dos aspectos fundamentales del Estado democrático de Derecho, en el que la legitimidad se sustenta en la ley y su estricto cumplimiento. En toda circunstancia de avance democrático, los partidos políticos, las autoridades electorales y los ciudadanos tienen una conjunta responsabilidad de garantizar la pluralidad, la tolerancia y la transparencia, implicando la competencia equitativa por el poder.

Por ello, resulta indispensable y oportuna, en el contexto de la actual democracia representativa y participativa, una reflexión de temas que dejaron un vestigio y trascendencia en el pasado proceso electoral. Ahora es tiempo de hacer un recuento y preguntarnos qué aspectos funcionaron, fallaron y faltaron en cuanto a cuestiones relevantes como: la equidad de género; el respeto irrestricto a los derechos fundamentales, entre ellos el de votar y ser votado; la fiscalización a los partidos políticos; o la imperante necesidad de la regulación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en nuestra entidad federativa, de entre otros no menos trascendentales.

Como parte de sus atribuciones en materia de divulgación de temas como éstos y muchos otros, todos relativos a la materia electoral, la revista *Sufragio* en este su décimo número, lleva a cabo una amplia labor con el propósito de difundir sus contenidos, en aras de avanzar hacia la construcción de una sólida cultura de la legalidad. En este contexto, se presenta este volumen con diversos temas desarrollados por reconocidos expertos, estudiosos, actores del servicio público, la academia y la investigación, reuniendo una serie de artículos y ensayos en los que convergen el conocimiento, análisis y reflexión de sus autores, convirtiendo a *Sufragio* en material de consulta obligada para quienes están interesados e inmersos en estos temas.

Sin duda, un número nutrido con contenidos de innegable interés, trascendentes y de importante relevancia en la materia electoral, tanto a nivel Federal como Local. De igual forma, merece especial mención el hecho de que el Instituto Prisciliano Sánchez, consciente de la gran responsabilidad encomendada en cuanto a la divulgación y profesionalización de la materia electoral, ha iniciado ya con la séptima generación del Programa de Maestría en Derecho Electoral, y está por iniciar la segunda generación del Programa de

PRESENTACIÓN

EDITORIAL

Doctorado en Derecho Electoral, posgrados con estudios de validez reconocida oficialmente y con alta demanda de ingreso, lo que anuncio con gran beneplácito. Enhorabuena y suerte a todos aquellos quienes emprenden ahora este nuevo reto profesional, así como un sincero agradecimiento a quienes hacen posible la continuidad de la revista *Sufragio*, un proyecto sumamente enriquecedor. ■

MAGDO. JOSÉ DE JESÚS REYNOSO LOZA
Presidente del Tribunal Electoral del Poder
Judicial del Estado de Jalisco

ARTÍCULOS

LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2012

The Constitutional Principles in electoral matters
in the 2012 presidential election.

*Recepción: Enero 04 de 2013
Aceptación: Marzo 05 de 2013*

José Alejandro Luna Ramos

*Posgrado en la UNAM, Magistrado Presidente de la Sala Superior del
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
jalunara@trife.org.mx*

Palabras clave

Principios Constitucionales, materia electoral, Sala Superior y democracia.

Key Words

Constitutional Principles, electoral matters, Superior Room and democracy.

Pp. 8-19

Resumen

El presente artículo, pretende exponer de una manera breve y concisa el papel que desempeñan los principios constitucionales en materia electoral, tomando para ello un caso de la mayor relevancia y trascendencia: la etapa final de la elección presidencial de 2012; demostrándose cómo la Sala Superior del TEPJF garantizó la observancia de dichos principios y la relevancia que esta acción reviste para la democracia mexicana.

Abstract

This article aims to explain in a brief and concise way the role played by the constitutional principles in electoral matters, exposing a case of great relevance and importance, the final stage of the 2012 presidential election, showing how the Superior Electoral Trial ensured the observance of constitutional principles in electoral matters and that this action is of relevance for Mexican democracy.

INTRODUCCIÓN.

En los últimos años, México ha realizado profundas reformas a su Ley Fundamental, acentuando el régimen de derechos humanos y perfeccionando su democracia electoral.

En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como máxima autoridad jurisdiccional en la materia -con excepción de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 105, constitucional- se ha consolidado, tras 25 años de justicia electoral, como pieza indispensable del entramado institucional, garantizando el disfrute de los derechos político-electorales de la ciudadanía y dirimiendo las disputas generadas entre los actores políticos alrededor de las contiendas electorales.

En el cumplimiento de tan alto encargo, la justicia electoral constitucional se ha caracterizado, a través de sus criterios, por una interpretación garantista y progresista.

Así, el presente artículo, pretende exponer de una manera breve y concisa el papel que en dicha tarea desempeñan los principios constitucionales en materia electoral, tomando para ello un caso de la mayor relevancia y trascendencia, la etapa final de la elección presidencial de 2012.

Se demostrará cómo la Sala Superior del TEPJF garantizó la observancia de los principios constitucionales en materia electoral y la relevancia que dicha acción reviste para la democracia mexicana.

I. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL.

A. La función del juez constitucional.

El Estado Constitucional se asienta sobre la base de la supremacía constitucional, como *fuerza de fuentes* del ordenamiento jurídico, y bajo la justificación de la distribución del poder en diferentes órganos estatales para garantizar así un mayor disfrute de los derechos humanos.

En este sentido, el ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ulises Schmill (2003), señala que en la distribución de competencias realizadas en el Estado federal

mexicano, la concepción de un orden constitucional, que se encuentra por encima de los órdenes federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, representa la garantía institucional de unidad, estabilidad y coherencia en el sistema a través de la realización de cuatro funciones: Las reformas o adiciones a la Constitución, la reforma a la Constitución en su aspecto geográfico, la suspensión de garantías y el control de la constitucionalidad.

Es en la última de dichas funciones, el control de la constitucionalidad, en el que se desempeña el juez constitucional. Bien señala Mauro Capelleti (1984): "...el nacimiento y expansión de los sistemas de justicia constitucional constituye... uno de los fenómenos de mayor relevancia en la evolución de un número cada vez mayor de países...", pues el juez constitucional dirime controversias relativas al contenido y disfrute de los derechos humanos, a la constitucionalidad de las normas y al desempeño de los órganos del Estado en el ámbito de sus respectivas competencias.

El juez constitucional realiza, a través de la interpretación más favorable a la persona, un control de los actos de las autoridades respecto al apego de las reglas, principios y valores establecidos por el Poder Constituyente.

Mediante su actividad, define el alcance y la validez de las normas que fundamentan los actos y resoluciones de otras autoridades, de ahí la relevancia y trascendencia de sus decisiones y la importancia de observar un decoroso comportamiento, de manera que en la solidez de sus argumentos y en la propiedad de su conducta se haya la legitimidad de tan privilegiada posición que ocupa en el sistema jurídico.

B. Principios constitucionales en materia electoral.

Como se ha señalado, en la elaboración del pacto fundamental, el Poder Constituyente ha incluido no sólo reglas, sino también principios y valores. Bajo dicho marco, el juez constitucional se ha desmarcado de la figura del juez como *boca de la ley* referida por Montesquieu, pues en su interpretación debe realizar una integración de estos tres elementos, garantizando así la vigencia del texto constitucional en pro de la persona y del régimen democrático.

En esa tarea, los principios constitucionales desempeñan un rol preeminente pues en ellos se encuentra la esencia de las instituciones y las líneas generales por las que debe regularse el Derecho, es decir, las prescripciones a observarse para mantener la unidad del sistema y conservar su sustancia.

Lleva la razón Gustavo Zagrebelsky (2007, p.112), cuando afirma: "...el *derecho por reglas* del Estado de Derecho decimonónico es algo cualitativamente distinto al *derecho por principios* del Estado Constitucional contemporáneo y este cambio estructural del derecho tiene que comportar necesariamente consecuencias muy serias también para la jurisdicción."

El modelo del Estado Constitucional ya no sólo establece las formas de producción del Derecho, sino además programa sus contenidos sustanciales, vinculándolos normativamente a los principios inscritos en las constituciones.

A raíz de ello, cambiaron las condiciones de validez de las leyes, la naturaleza de la jurisdicción y la relación entre el juez y la ley, pero también, la naturaleza misma de la democracia, una democracia sustancial, reflejada en los principios constitucionales y los derechos fundamentales.

Así, podemos encontrar en el texto constitucional, por ejemplo, los principios de la democracia electoral mexicana, como una de carácter representativa; de las elecciones, como libres, auténticas y periódicas, íntimamente ligado al de sufragio universal, libre, secreto y directo; o los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Todos ellos principios guía en la actividad de las y los magistrados del TEPJF, como jueces constitucionales que son.

Pero además, el juez constitucional electoral debe tomar en cuenta principios generales de Derecho, como es el caso del principio de conservación de los actos electorales que, si bien no se encuentra de manera explícita en el texto constitucional, resulta de la mayor relevancia para una debida protección del bien jurídico tutelado, como se indicará más adelante.

En este orden de ideas, la Sala Superior del TEPJF (2007) ha establecido en sus criterios interpretativos de manera clara y precisa, que los principios constitucionales son: "... imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables."

II. LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL.

A. El proceso electoral federal 2011-2012.

En México, desde 1990 se han realizado una serie de reformas constitucionales y legales en materia electoral, las cuales han redundado en autoridades administrativas y jurisdiccionales más sólidas, en contiendas más equitativas y, por tanto, más competidas.

Bajo esta realidad, el 7 de octubre de 2012 inició el proceso electoral federal por el cual se eligió Presidente de la República y se renovaron las cámaras del Congreso de la Unión. Cabe resaltar que este proceso representó un ingente desafío para el TEPJF por la naturaleza de la contienda y la concurrencia, como nunca, de distintos procesos electorales locales.

A pesar de ello, las y los mexicanos, así como cada uno de los actores políticos, tuvieron a su alcance en igualdad de circunstancias, recursos legales idóneos para probar, alegar y salvaguardar sus derechos.

Las disputas político-electorales se dirimieron por la vía jurisdiccional establecida por la Constitución y las leyes. El deber del TEPJF se ciñó en definir a cuál de ellas le asistía la razón según las reglas del Derecho.

Si bien las elecciones legislativas representaron una enorme carga de trabajo, debe resaltarse para los fines de este documento, parte del trabajo realizado para llevar a buen puerto la calificación jurisdiccional de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

B. El recuento de votos: el principio de certeza.

Lo cerrado de la contienda presidencial de 2006, en donde la diferencia entre el candidato ganador y su más cercano competidor resultó de 0.56%, redundó en una modificación a la legislación electoral respecto a los supuestos por los cuales procedería el recuento de votos.

En este sentido, merece la pena señalar las razones que, durante la etapa final del proceso electoral 2011-2012 llevaron a la Sala Superior del TEPJF a ordenar la apertura de 1,125 casillas y, en consecuencia, el nuevo cómputo de los votos depositados en las mismas¹.

En este sentido, debe recordarse, uno de los aspectos que mayor seguridad jurídica otorga a nuestro ordenamiento electoral es, precisamente, el relativo al escrutinio y cómputo de los votos.

La propia Sala Superior (2002) ha sostenido desde la jurisprudencia bajo el rubro *PROCEDIMIENTO DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. SUS FORMALIDADES DOTAN DE CERTEZA AL RESULTADO DE LA VOTACIÓN* que “constituye una forma de control de la actividad de cada uno de los funcionarios de casilla entre sí, así como de la actuación de todos estos por los representantes de los partidos políticos que se encuentran presentes, y un sistema de evaluación sobre la certeza, eficacia y transparencia de sus actos...”.

Aunado a lo anterior, la reforma en materia electoral aprobada en el año de 2008, abrió la posibilidad para que en caso de existir inconsistencias en las actas electorales puedan efectuarse nuevos conteos, con tal de garantizar certeza en el resultado de la elección.

De esta manera se garantizaron, entre otros, los principios de legalidad y certeza, respecto a los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005) ha reiterado en su jurisprudencia: “...el *principio de legalidad* significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; ... y *el de certeza* consiste en dotar de facultades expresas a

1. El 3 de agosto de 2012, la Sala Superior del TEPJF RESOLVIÓ 287 proyectos de resolución de sendos incidentes sobre la pretensión del nuevo escrutinio y cómputo relativos a 343 juicios de inconformidad.

las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.”

Por ello, aún y cuando el Instituto Federal Electoral (IFE) realizó la apertura del 54.8% de los paquetes electorales, los proyectos de resolución aprobados por la Sala Superior del TEPJF más allá de las hipótesis específicas establecidas en el artículo 21 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), privilegiaron los principios constitucionales rectores de la actuación del TEPJF frente al simple texto legal.

Una vez estudiados los argumentos de los juicios de inconformidad y las constancias que obraron en autos, se ordenó, por la vía incidental intentada, el nuevo escrutinio y cómputo, únicamente cuando existió diferencia en los rubros fundamentales contenidos en las actas de resultados electorales. Es decir, cuando la discrepancia se presentó sólo en aquellos datos que reflejan votación, a saber, el número de ciudadanos que votaron conforme la lista nominal, incluyendo a los representantes de los partidos políticos que votaron en dichas casillas; las boletas extraídas de la urna y la votación total emitida.

Así se propuso proceder, siempre y cuando se hubiera solicitado esta pretensión de manera expresa, no se hubiera realizado un nuevo cómputo en los Consejos Distritales, o cuando al efectuarse se hubiera procedido incorrectamente, y después de verificar que con los elementos del expediente, en específico, de las actas de la jornada electoral, las de escrutinio y cómputo, las de apertura, las distritales, entre otras, fuera imposible subsanar o corregir dicha diferencia.

Se resolvió, de esa manera, en aras de preservar la exacta observancia de los valores y principios constitucionales y dotar de transparencia a los resultados electorales; transparencia que en la famosa frase de la doctrina italiana puede representarse plásticamente como “las paredes de cristal que deben recubrir la actuación de toda autoridad” (Sandulli, 1966, p.11), a través de las cuales es posible observar con mirada atenta el gran trabajo ciudadano llevado a cabo el primero de julio.

Mediante estas diligencias, se privilegió la autenticidad del sufragio al depurar la calidad de la información sobre los votos, pues en conjunto con el IFE, se recontaron 5 veces más casillas que en la elección presidencial de 2006.

C. Nulidad en materia electoral: la conservación de los actos electorales.

Otro momento trascendental para garantizar los principios constitucionales en materia electoral, se presentó al resolver el fondo de cada uno de los juicios de inconformidad²,

2. El 24 de agosto de 2012, la Sala Superior del TEPJF resolvieron los juicios de inconformidad presentados en contra de los cómputos distritales de la elección presidencial.

relacionados con la pretensión de los actores de anular la votación en determinadas casillas, por la supuesta realización de una o más de las causales que el artículo 75, de la LGSMIME establece.

En este caso, se debe tener en cuenta que el legislador ha dispuesto un sistema de nulidades³, en donde se sanciona jurídicamente aquellos casos en que se contravengan las cualidades que debe revestir la emisión del sufragio.

Puesto que, si bien es cierto, existen reglas precisas, de orden público y observancia general, reguladoras del proceso electoral; no cualquier irregularidad cometida durante la jornada electoral trae como consecuencia la nulidad de la votación recibida en casilla.

Lo anterior, porque el bien jurídico protegido se relaciona directamente con la efectividad del derecho a votar de los ciudadanos, a participar en la integración de la representación nacional y al acceso de los mexicanos al ejercicio del poder público.

Para dichas resoluciones, se tomó en cuenta el principio general de conservación de los actos válidamente celebrados, recogido en el aforismo “lo útil no debe ser viciado por lo inútil”. El cual se tradujo en dos posturas concretas:

En primer lugar, se decretó la nulidad de la votación recibida en ciertas casillas en lo particular, únicamente cuando se acreditaron plenamente los extremos de ley; y siempre que éstos fueron determinantes para el resultado de la votación; es decir, de tal gravedad y trascendencia que resultó jurídicamente imposible sostener la validez de la misma.

Así se observó lo señalado en la jurisprudencia del TEPJF (2000) bajo el rubro *NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE.*

Y en segundo término, se cuidó que la nulidad decretada respecto a la votación de diversas casillas no extendiera sus efectos más allá, para evitar dañar los derechos de terceros; en este caso, el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto. Observando así la jurisprudencia del TEPJF (2000) bajo el rubro *SISTEMA DE ANULACIÓN DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA, OPERA DE MANERA INDIVIDUAL.*

Bajo estas consideraciones se anularon 524 casillas, lo cual equivale al 0.37% de las 143,130 casillas instaladas el día de la jornada electoral, protegiendo así la autenticidad de

3. Para un estudio a fondo del sistema de nulidades en materia electoral véase FAVELA, Adriana, *Teoría y práctica de las nulidades electorales*, Limusa, México, 2012.

los sufragios y salvaguardando la certeza en la votación, piedra angular de nuestro sistema electoral.

D. La resolución de “el juicio madre”: Argumentos para desechar la nulidad de la elección.

Finalmente, se debe referir a la materia de impugnación del juicio de inconformidad radicado bajo el expediente SUP-JIN 359/2012, conocido como “el juicio madre”, por el cual se pretendió obtener la declaración de nulidad de la elección presidencial celebrada durante el proceso comicial 2011 – 2012.

En relación con lo expuesto, la promovente solicitó la nulidad por violación a los principios constitucionales de elecciones auténticas y sufragio libre. Es a partir de esta impugnación que el TEPJF estudió de manera exhaustiva, congruente y apegada a derecho la petición realizada por uno de los contendientes.

La resolución honra plenamente el principio de exhaustividad exigido por todo proceso jurisdiccional, lo cual se refleja en sus más de 1,400 páginas, en donde se analiza y da respuesta a todos y cada uno de los argumentos en los que se basa la pretensión de los actores, de suerte que ningún tema ha quedado sin ser atendido, y ninguna de las partes dejó de ser escuchada integralmente.

Luego del estudio pormenorizado de todos los elementos de convicción aportados por las partes; el examen detallado de los argumentos esgrimidos y la interpretación integral de la normatividad aplicable se concluyó que los agravios expuestos eran infundados por encuadrarse en alguna de las razones siguientes:

Cuestiones que ya han sido resueltas por esta Sala Superior: En su demanda pretendió plantear como irregularidades, situaciones que fueron antes materia de impugnación y resolución por parte del TEPJF, como son las relativas a la distribución de los tiempos oficiales en radio y televisión; la difusión de los resultados del monitoreo realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México; la supuesta adquisición encubierta de espacios televisivos, entre otras.

Pero, al haber sido materia de pronunciamiento previo por la Sala Superior, tales motivos de inconformidad no podían servir de sustento a la petición de nulidad realizada, pues en su momento fueron desestimadas las irregularidades pretendidas, o bien, reparadas en virtud de la actuación eficaz y puntual de las autoridades electorales.

Cuestiones no probadas: En la demanda, manifestó se encontraban acreditadas irregularidades que afectaron la libertad del sufragio y conculcaron los principios democráticos rectores de las elecciones, como son los casos MONEX y SORIANA; la supuesta compra

y coacción del voto; los gastos excesivos de campaña; o la intervención de gobernadores de extracción priísta, u otros servidores públicos en la campaña y jornada electoral.

Sin embargo, del análisis exhaustivo e integral de todo el acervo probatorio aportado por los actores, por la autoridad responsable y por el tercero interesado, en forma alguna se encontraron elementos para demostrar los extremos pretendidos en la demanda.

Esto resultó así, porque en su mayoría, las pruebas consistían en notas periodísticas; copias simples de documentos privados; testimonios sin los debidos requisitos legales; videos y grabaciones de audio, entre otros; todos generaban muy leves indicios, que de ninguna forma podían administrarse con algún otro elemento que acreditara las supuestas irregularidades invocadas.

Para el caso, importa recordar que tanto el legislador como la labor jurisprudencial del TEPJF, siempre han manifestado de manera reiterada que las violaciones en materia electoral deben encontrarse plenamente acreditadas, y la carga de la prueba corresponde a quien afirma la existencia de la irregularidad, lo cual no aconteció en el caso de referencia.

Cuestiones que parten de una premisa incorrecta. La promovente adujo la existencia de irregularidades que afectaron la posibilidad de emitir un sufragio libre e informado en las pasadas elecciones, como son la utilización de encuestas manipuladas; el uso indebido de espacios de opinión para referirse a las elecciones, entre otras.

En la sentencia se explica extensamente que estos planteamientos de la coalición y muchos otros partían de premisas falsas e inexactas.

Así, por ejemplo, respecto a las cuestiones relacionadas con la intervención de la prensa en las elecciones, o la utilización de espacios de opinión, el TEPJF sostuvo su firme convicción en la libertad de expresión como pilar de todo Estado Democrático de Derecho, pues constituye un requisito indispensable para la instauración del debate público y la crítica.

Cuestiones no impugnadas en el momento procesal oportuno. Por último, uno de los principios rectores de la materia electoral lo ha constituido siempre el principio de definitividad y, como se demuestra en la sentencia, algunos de los actos impugnados por la coalición no fueron materia de controversia en su momento, como son el relativo a los plazos y procedimientos para la fiscalización de los recursos de los partidos; o los lineamientos que la autoridad electoral realizó a los noticieros para cubrir las elecciones; de tal forma que resultaba ineficaz que se pretendiera controvertir dichas situaciones, que habían quedado firmes.

De manera general, estas razones llevaron a considerar jurídicamente improcedente acoger los argumentos y razones esgrimidos por la promovente, y que, en su concepto,

sustentaban su pretensión de declarar la invalidez de la elección presidencial correspondiente al proceso 2011-2012.

III. EL DICTAMEN DE VALIDEZ: GARANTÍA DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL (A MANERA DE CONCLUSIÓN).

Como se ha referido, durante todas y cada una de las etapas del proceso electoral se impugnaron multiplicidad de actos y, en su caso, estos fueron ratificados o repuestos como consecuencia de las sentencias del TEPJF, garantizando así su legalidad y constitucionalidad.

La exposición de las resoluciones anteriores únicamente ha querido ejemplificar cómo, en casos concretos y de suma relevancia, la labor del TEPJF sirvió para observar los principios constitucionales en la materia y, así, garantizar el disfrute de los derechos fundamentales de carácter político-electoral de la ciudadanía mexicana.

Sumado a ellas, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 99 constitucional, la Sala Superior tuvo el encargo de realizar “el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones interpuestas sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de voto”. Es decir, debió calificar la elección presidencial, declararla válida o inválida, con base en el bloque de constitucionalidad y, por ende, en los principios y valores dimanados de éste y que irradian a todo el sistema jurídico mexicano.

En este sentido, las y los magistrados electorales tienen la obligación constitucional de proteger y garantizar los derechos político-electorales de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, a los cuales se suma el principio interpretativo *pro persona*, por tratarse de derechos humanos o de carácter fundamental.

Pero además, y como bien se señaló en el dictamen del 31 de agosto de 2012, deben cerciorarse hayan sido observados cabalmente los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas; del sufragio universal, libre, secreto y directo; el de maximización de la libertad de la expresión y del derecho a la información en el debate público precedente a las elecciones; aquel conforme al cual los partidos políticos nacionales deben contar de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades; el de equidad en el financiamiento público; el de prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado; aquel conforme al cual la organización de las elecciones se debe llevar a cabo mediante un organismo público dotado de autonomía e independencia; aquellos rectores de la función estatal electoral (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad); los de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales;

el de definitividad; el de equidad en la competencia entre los partidos políticos y aquél conforme al cual sólo la ley puede establecer nulidades⁴.

Derivado de ello, la Sala Superior únicamente puede declarar la invalidez de la elección, si son acreditadas irregularidades graves, generalizadas o sistemáticas y además resulten determinantes para el resultado, es decir, que trasciendan por su magnitud a la normalidad del proceso electoral o del resultado. Pues de suceder así, se afectarían la autenticidad y libertad del sufragio y, por tanto, de la elección.

Pues, aún y cuando “la nulidad constituye una garantía extrema, una última válvula de seguridad para la subsistencia”, su actualización significaría el acto más grave imaginado “quitarle toda validez a los votos que fueron emitidos, declarar que los mismos no cuentan” (Córdova, 2008, p.87)

Así, la declaración de validez o invalidez de la elección presidencial, si bien deriva de las facultades previstas en las normas electorales, de manera especial se desprende de los principios y valores constitucionales, como de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

En este sentido, la Sala Superior dio cuenta puntualmente en el dictamen de todas y cada una de las etapas del proceso electoral 2011-2012 para elegir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de las acciones tomadas para el desahogo de los asuntos y de la resolución de los mismos, en un franco ejercicio de máxima transparencia.

En este contexto, el TEPJF valoró en su dictamen, de manera individual y conjunta, los hechos denunciados, pero estos no quedaron demostrados y por lo tanto, no fue necesario ponderar si fueron o no determinantes para la validez del procedimiento.

Al observar los principios constitucionales en cada una de las etapas del proceso, la calificación presidencial otorgó certeza respecto a las consecuencias de los actos válidamente celebrados y protegió el derecho constitucional de voto activo y pasivo de los ciudadanos, reconociendo el voto válidamente emitido y legitimando el conjunto de actividades administrativas y jurisdiccionales desplegadas.

Así, con dicha resolución, el TEPJF refrendó jurídicamente la decisión ciudadana tomada en las urnas. A través de su actividad jurisdiccional y tras la experiencia acumulada de 25 años de justicia electoral mexicana, garantizó el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas, al observar los principios constitucionales rectores de la materia electoral, apuntalando la legitimidad de sus decisiones y sentencias y con ello la confianza ciudadana en la nuestro sistema democrático.

4. TEPJF, *Dictamen de cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos*, México, pp.92-94.

Lo anterior no es cosa menor, pues como ha referido el juez Koopman (citado por Capelleti, 1984, p. 621) “La democracia y los derechos humanos aparecen, empíricamente hablando, estrechamente vinculados; por consiguiente, proteger a uno de los dos a costa del otro puede ser contraproducente. Si queremos conservar la democracia, los tribunales deberán asumir su parte en la tarea.”

A través de la calificación de la elección presidencial el Poder Judicial de la Federación, a través del TEPJF, contribuyó por tercera vez en la historia de México a la renovación de la vida democrática institucional. ■

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

- Capelleti, M. (1984). Necesidad y legitimidad de la justicia constitucional. En *Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales*. Madrid: CEC.
- Córdova Vianello, L. (2008). La calificación presidencial de 2006 y la causa abstracta de nulidad. En *Dictamen 2006*. México: TEPJF.
- Jurisprudencia 44/2002, SALA SUPERIOR, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *PROCEDIMIENTO DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. SUS FORMALIDADES DOTAN DE CERTEZA AL RESULTADO DE LA VOTACIÓN*. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 55 y 56.
- Jurisprudencia 13/2000, SALA SUPERIOR, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE*. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, pp. 21 y 22.
- Jurisprudencia 21/2000, SALA SUPERIOR, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *SISTEMA DE ANULACIÓN DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA, OPERA DE MANERA INDIVIDUAL*. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, p. 31.
- Jurisprudencia 144/2005, PLENO, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización, Tomo XXII, Noviembre de 2005, p. 111.
- Sandulli, A. (1966). *Repubblica e legalità. Nord e Sud*.
- Schmill, U. (2003). Una función del orden constitucional: el poder y el órgano reformador de la Constitución. *Revista Mexicana de Derecho Público*, No. 5, ITAM, México, 97-128.
- Tesis X/2001, SALA SUPERIOR, TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA*. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, pp. 63 y 64.
- Zagrebelsky, G. (2007). *El derecho dúctil*, Madrid: Trotta.

BALANCE DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES

Balance of the electoral sanction proceedings.

*Recepción: Febrero 15 de 2013
Aceptación: Abril 03 de 2013*

Ma. Macarita Elizondo Gasperín

Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de México,
Consejera del Instituto Federal Electoral.
macarita_elizondo@ife.org.mx

Palabras clave

Instituto Federal Electoral, Procedimientos Sancionadores y COFIPE.

Key Words

Federal Electoral Institute, Sanction Proceedings and COFIPE.

Pp. 20-27

Resumen

En el artículo que se presenta, se comparten algunas experiencias relacionadas con los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, competencia del Instituto Federal Electoral, una de las innovaciones principales que trajo la reforma electoral de 2007–2008, y que ha evolucionado más intensamente desde la promulgación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Abstract

In the present article, there are some experiences shared related to administrative disciplinary proceedings in electoral matters, the Federal Electoral Institute competition, and are one of the main innovations brought from the electoral reform in 2007-2008, and has evolved more intensely since the promulgation of the new Code of Federal Institutions and Electoral Procedures (COFIPE).

Todo Proceso Electoral Federal, es distinto, cuenta con peculiaridades que lo identifican en lo social y en lo jurídico, por ello comparto algunas experiencias relacionadas con los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, que son competencia del Instituto Federal Electoral, y son una de las innovaciones principales que trajo la reforma electoral de 2007–2008, el cual ha evolucionado más intensamente desde la promulgación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Como sabemos, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han marcado claramente las nuevas reglas del juego político, tales como la prohibición explícita a los partidos políticos para contratar tiempos en radio y televisión; la ampliación de los actores sujetos a sanción; las nuevas obligaciones de los servidores públicos en materia de propaganda gubernamental; la prohibición a la calumnia y denigración por parte de los partidos, y en particular, lo correspondiente a propaganda electoral. Además, se redactó un nuevo libro Séptimo del COFIPE, del cual se advierte la importancia dada por el legislador al régimen de sanciones electorales.

De este modo, los reclamos de los partidos políticos ante alguna transgresión a los dispositivos Constitucionales y legales en materia electoral, adquirieron una visión más profunda. Se instrumentaron, entre otras cosas, un proceso de resolución más rápido, se detallaron los tipos de infracción, se aumentaron los sujetos de regulación y de sanción; además, este régimen sancionador se estableció como una de las principales responsabilidades para el Consejo General, la Comisión de Denuncias y Quejas, y para la Secretaría Ejecutiva del IFE.

Asimismo, esta reforma en materia electoral de 2007-2008 propuso la descentralización de la tramitación y resolución de las quejas y denuncias, pues por primera ocasión, los 300 Consejos Distritales se convirtieron en autoridad que resuelve las controversias en materia de propaganda política mediante el procedimiento especial sancionador, siendo única excepción la relativa a la propaganda difundida en radio y televisión, pues el Consejo General se convierte en la única autoridad que conoce de este tipo de asuntos.

Otro de los planteamientos medulares de la reforma electoral, fue la prohibición de comprar, adquirir o vender tiempo en radio y televisión con fines político–electorales, y esa intención quedó expresada en el artículo 41, de la Constitución. Con esa prohibición, se cumplen tres objetivos principales: a) Abaratar la contienda electoral entre partidos; b)

Garantizar la equidad de las prerrogativas de los partidos políticos en radio y televisión; y c) Garantizar la no incisión de terceros en el curso de los procesos electorales, en especial durante la campaña electoral.

Se ha venido clarificando el hecho de que los partidos políticos pueden, y aún deben, realizar propaganda exaltando o criticando programas sociales de gobierno; pero también se enfatizó que los gobiernos, cualquiera que sea su nivel o filiación, están impedidos para relacionar su publicidad con algún partido o candidato. Mientras los partidos pueden promover libremente la discusión, la crítica o la reivindicación de las acciones de gobierno y sus programas, las instituciones públicas deben cumplir estrictamente con el principio de imparcialidad y equidad en la contienda.

Durante el proceso electoral federal de 2008-2009, se implementaron por primera ocasión los cambios hechos a nuestra Constitución y a la ley electoral, así como a los reglamentos y jurisprudencia respectiva, lo cual ocasionó evidentemente un sin número de interpretaciones a dichas disposiciones, y algunas de ellas, aún en el proceso electoral federal de 2011-2012, siguen sin resolverse en forma clara y definitiva.

En efecto, violaciones a disposiciones en materia de radio y televisión, conductas relacionadas con los servidores públicos que contravienen el artículo 134 constitucional, los actos anticipados de precampaña y de campaña, la propaganda denigratoria o calumniosa; son temas que aún en el reciente proceso electoral federal generaron diversos criterios tanto al interior del Consejo General, como por los integrantes de la Sala Superior, los cuales siguen sin ser definidos.

También como resultado del proceso electoral 2008-2009, se empezó a construir el camino para atender los procedimientos sancionadores electorales de manera correcta y diferenciar cuándo se daría causa a uno especial y a uno ordinario. De esta manera surgen algunos criterios, tanto procedimentales como sustantivos, los cuales han venido implementándose desde entonces y otros que aún no encuentran una definición concreta.

Es decir, durante aquél proceso electoral se generaron varios avances en materia de procedimientos sancionadores, por ejemplo, ya se determinó que el Secretario del Consejo General es competente para desechar la queja en el procedimiento especial sancionador, pero aún no queda claramente establecido cuáles son los casos en específico en los cuales puede hacerlo; o bien, en la valoración de un procedimiento, la circunstancia de tiempo es fundamental, pues las prohibiciones van ensanchándose conforme llega el período de campaña electoral (fuera de proceso, precampaña, “intercampañas” y campañas electorales). Las reglas y restricciones cambian de modo notable según esa temporalidad; sin embargo, existen casos que aún no es tan claro si deben ser analizados y, en su caso, sancionados en todo momento, tal como acontece con los actos anticipados de campaña y precampaña.

Del mismo modo, la valoración en torno a una posible denigración y calumnia es siempre casuística, contextual y contingente, y el procedimiento debe iniciarse siempre a petición de parte agraviada; pero aún no queda claro qué debe entenderse o cuáles son las expresiones que pudieran ser consideradas como denigratorias o calumniosas, con ello, evidentemente se ha generado controversia en diversos promocionales presentados y denunciados por los partidos políticos. Sin embargo, debe quedar claro, la reforma y el entramado legal electoral no fueron ideados para cancelar la libertad de expresión de los participantes de los procesos electorales, sino para preservar la equidad en la contienda.

Sin duda es necesario contar con definiciones concretas de lo que debe entenderse por denigración y calumnia en materia electoral, pero mientras eso sucede ¿Cuáles deben ser los criterios para conceder una medida cautelar por motivo de propaganda denigratoria o calumniosa e indebido uso de la pauta?, esto es, ¿Sólo la imputación de delitos debe ser considerada una causal para asumir un contenido propagandístico como denigratorio o calumnioso?, lo cual nos lleva a preguntar ¿Cómo atender la restricción a difundir propaganda denigratoria de manera eficaz sin censura previa?

Otro de los temas novedosos no regulados eficientemente a la fecha, es el relativo a la información promovida a través de los sitios de Internet. En estos casos se debe distinguir el tipo de sitio o portal frente al que se está. Determinar en primer término si es posible o no establecer con un grado suficiente de precisión quién es el responsable del mismo y a partir de eso implementar acciones idóneas, pues no es lo mismo el portal de un gobierno o incluso el de los propios partidos políticos, que la de *YouTube*, por ejemplo.

Así, por ejemplo, el Consejo General conoció de un asunto en donde se denunció que en la página oficial de un municipio, se publicaba la síntesis curricular de un servidor público, la cual estaba redactada de forma tal, que promovía los logros o acciones desplegadas por el servidor en su carrera electoral y administrativa, lo cual indiscutiblemente se trataba de promoción personalizada, afectando con ello el principio de imparcialidad para aspirar a cargos de elección popular, y, en forma más específica, se trataba de un tipo especial de contenido que se dirigía a promover la imagen de un servidor público.

Uno de los logros importantes del proceso electoral 2008-2009, fue el hecho de que las grabaciones que realiza el Instituto para verificar el cumplimiento por parte de concesionarios y permisionarios de la obligación de transmitir los promocionales pautados, resultaran medios públicos idóneos y eficaces para determinar si los promocionales fueron transmitidos o no conforme a lo ordenado.

En los asuntos por transmisión de propaganda no ordenada por el IFE, la dificultad para demostrar los acuerdos entre partes para posicionar en la radio y la televisión publicidad electoral distinta y adicional a la que por ley le corresponde a cada partido político. En este sentido, en el primer caso de este tipo que resolvió el Consejo General, determinó que aún y cuando se acreditó la transmisión de propaganda electoral distinta a la ordena-

da por el IFE, no era posible establecer ningún tipo de sanción, por carecer del contrato o documento que probara el acuerdo para difundir la misma y, por lo tanto, la responsabilidad del denunciado.

Respecto de este punto, es importante señalar que en septiembre de 2009, el Tribunal Electoral estableció que para la configuración de la infracción en comento, es irrelevante que exista un contrato que documente el acuerdo, pues la infracción se actualiza por la sola difusión indebida de la propaganda, porque la violación puede derivar de un acuerdo de voluntades o, bien, de un acto unilateral, debido a que las acciones prohibidas por el artículo 41, de la Constitución, consisten en contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Tratándose de propaganda electoral realizada a través de las entrevistas, en un caso del conocimiento del Consejo General se determinó, por un lado, se trataba de propaganda electoral y, por otro, no era posible sancionar, dado que no se contaba con el contrato que documentara el acuerdo por el cual presuntamente se concertó la entrevista. En este caso, altamente controvertido, la Sala Superior consideró, que la prohibición prevista en el precepto constitucional citado no comprende las manifestaciones realizadas a través del ejercicio de la libertad de expresión e información de los medios de comunicación electrónica.

Se estableció que de la interpretación sistemática y funcional del artículo 41, base iii, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución, con el reconocimiento de la libertad de expresión e información, previsto en el artículo 6º de la propia Ley Fundamental, conduce a la conclusión de que el objeto de la prohibición constitucional no comprende los tiempos de radio y televisión, empleados para la difusión de las distintas manifestaciones periodísticas, auténticas o genuinas, por parte de esos medios de comunicación. En cuanto a lo sostenido por el Consejo General respecto a la existencia o presentación de un contrato para poder sancionar, la Sala estableció que el contrato no es un elemento necesario para la comisión de la infracción.

Otro nivel de complejidad son los asuntos en donde la difusión de la propaganda electoral se realiza en los espacios o tiempos no convencionales destinados para la inserción de propaganda comercial. A esta modalidad se le conoce como *propaganda integrada*. El Consejo General conoció y resolvió un caso de propaganda integrada, en donde la difusión de la publicidad electoral se realizó en la ropa de uno de los actores en un programa de televisión (una telenovela). El Consejo General determinó que tal conducta es contraria a las normas de propaganda electoral y resolvió sancionar. El asunto fue impugnado por los sancionados y el Tribunal Electoral confirmó la determinación de la autoridad.

Durante el proceso electoral 2011-2012, se dio el caso de que un Servidor Público apareció en un promocional expresando su posicionamiento concreto respecto a la propuesta de un candidato presidencial en relación con la posibilidad de integrar su gabinete. Al

respecto, hay quienes señalan debe existir restricción para que los servidores públicos aparezcan en los promocionales pautados por los partidos políticos, sin embargo, me pregunto ¿Ello se contrapone con los principios de equidad e imparcialidad?

Con estos casos mencionados, quiero visibilizar que ante las reformas en materia electoral de 2007-2008, se encuentran novedosas estrategias propagandísticas por parte de los actores políticos y que, sin duda, son temas que deben llamar la atención de los partidos y los legisladores.

Por lo pronto, ninguna autoridad electoral puede omitir las consideraciones en torno a las nuevas formas y estrategias implementadas por parte de los actores políticos en una contienda electoral.

Como lo mencioné, existen temas que aún se deben resolver, pues me pregunto, ¿Cuál es el trámite que debe seguirse en tratándose de quejas con solicitud de medidas cautelares iniciadas de manera oficiosa? A partir de la experiencia ¿Cuál debe ser el ámbito de competencia en un procedimiento sancionador en el ámbito de los consejos locales y distritales? ¿Podrían establecerse los mecanismos legales con los cuales puedan solicitarle al Secretario Ejecutivo ejercite la facultad de atracción? ¿Es pertinente que la medida cautelar se solicite y se valore desde el momento en que es colocado en el portal del IFE el promocional?, es decir, ¿se pueden otorgar medidas cautelares en tratándose de actos futuros inminentes?

Por otra parte, se ha discutido mucho en torno a la libertad de prensa, relacionada con la libertad de expresión, sobre todo de aquellos que ejercen comentarios en algún medio de comunicación de manera cotidiana, incluso ésta es su fuente de trabajo, por eso es importante preguntarnos ¿Son adecuados los criterios de sistematicidad en la difusión de entrevistas o los relativos a la prohibición de comentaristas-candidatos?, y en caso de que se trastoquen derechos de terceros, ¿Cuál es el método más eficaz para garantizar el derecho de réplica en el ámbito electoral de forma oportuna?

Asimismo, el tema de las candidaturas independientes será fundamental para las siguientes elecciones, pues las autoridades electorales necesitamos las herramientas necesarias para hacer cumplir el mandato constitucional, pues a la fecha no sabemos cuáles serán los requisitos para su registro, capacitación, financiamiento, entre otros temas a dilucidar al respecto y que de no resolverse, seguramente estaremos inmersos en una serie de quejas por violaciones al principio de equidad. Existen Estados de la República que ya empiezan a regular las candidaturas independientes, recientemente Zacatecas emitió el reglamento correspondiente.

De esta manera nos damos cuenta que falta mucho por recorrer en materia de procedimientos sancionadores en materia electoral. La diversidad de criterios enriquece la

cultura jurídica en cada asunto que se resuelve. Pero lo importante es que nosotros como autoridades en la materia, siempre velemos por que las contiendas electorales se lleven a cabo respetando los principios fundamentales de la equidad e imparcialidad, y que no sean los procedimientos sancionadores un mecanismo político utilizado por los partidos, y que una contienda se judicialice de manera innecesaria.

Muestra de ello son los números que se desprenden durante el proceso electoral federal 2008–2009, en el cual se formaron 363 expedientes de queja tramitados como PES (Procedimiento Especial Sancionador). En ese mismo proceso, pero a nivel distrital, se presentaron 663 quejas, siendo un total de 1,026 que se conocieron como PES. A ello deben sumarse los que se llevaron como POS (Procedimiento Ordinario Sancionador) que fueron 239, dando un total general de PES centrales y distritales, así como POS de 1,265 procedimientos.

De los 363 expedientes que se conocieron en sede central fueron por las infracciones siguientes: 72 por promoción personalizada de servidores públicos y parcialidad en la utilización de recursos públicos (párrafos 7 y 8, artículo 134, constitucional); 59 por denigración y calumnia; 48 por actos anticipados de precampaña y/o campaña; 47 por propaganda contraria al COFIPE; 47 por contratación de tiempo en radio y/o televisión; 44 por difusión de propaganda gubernamental en etapa de campaña; 36 por incumplimiento de pautas en radio y televisión; y 10 por utilización indebida de programas públicos.

Por su parte durante el proceso electoral federal 2011-2012, se formaron 446 expedientes de queja tramitados como PES. En ese mismo proceso, pero a nivel distrital, se presentaron 924 quejas, siendo un total de 1,370 que se conocieron como PES. A ello debe sumarse los que se llevaron como POS que fueron 216, dando un total general de PES centrales y distritales, así como POS de 1,586 procedimientos.

Los 446 expedientes que se conocieron en sede central fueron por las infracciones siguientes: 93 por actos anticipados de precampaña y/o campaña, 90 por difusión de propaganda contraria a la normatividad; 90 por adquisición o contratación de tiempos en radio y/o televisión; 81 por denigración y calumnia, 50 por difusión de propaganda gubernamental, 36 por violaciones al artículo 134 constitucional y 6 por otras conductas.

Como se observa, en los PES a nivel central entre ambos procesos hubo un incremento de 83 asuntos y a nivel distrital de 261 quejas, lo que refleja el papel que juegan dicho procedimientos en los procesos electorales.

Para terminar, quiero resaltar que la fase jurisdiccional que estamos viviendo en la actualidad, los avances y retos que tenemos por delante, nos hacen tomar conciencia que los sistemas democráticos son perfectibles y el Instituto tiene un papel esencial en la estabilidad política de nuestro país. ■

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

De Valls, P. (2001). *Derecho Electoral*, Buenos Aires: Ediciones La Rocca.

Galván Rivera, F. (2006). *Derecho procesal electoral mexicano*, México: Porrúa.

Thomson, A. (2005). *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Ministerio de Justicia de España. Madrid.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2005). *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México.

CANDIDATURAS AL CONGRESO FEDERAL EN 2012. UNA SOLUCIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Candidates to the 2012 Federal Congress. A solution with a gender prospective.

Recepción: Enero 23 de 2013
Aceptación: Marzo 21 de 2013

Andrés Carlos Vázquez Murillo

*Licenciado en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Maestro en Derecho (LL.M) Por la Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alemania
Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación adscrito a la ponencia de la Magda. María del Carmen Alanís Figueroa.
andres.vazquez@te.gob.mx*

Palabras Clave

Equidad de género, cuotas de género, principio de igualdad y no discriminación, principio de mayoría y Estado democrático de derecho.

Key Words

Gender equity, gender quotes, the principle of equality and non-discrimination, the majority principle and democratic rule of law.

Pp. 28-39

Resumen

La equidad de género y las cuotas establecidas a favor de las mujeres que deben cumplir los partidos políticos en la postulación de las candidaturas al Congreso de la Unión jugaron un papel fundamental en las pasadas elecciones federales. Un grupo de mujeres de diferentes afiliaciones políticas impugnaron los criterios aprobados por el IFE para el registro de las candidaturas a postularse respecto de diputados y senadores casi dejaban sin efecto la obligación de cumplir con las cuotas de género.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió dicha controversia mediante la aplicación de criterios de perspectiva de género, desatando una fuerte controversia tanto en el ámbito político, como en el académico, y puso en evidencia los principios constitucionales de controversia. Por un lado, el de igualdad y no discriminación como sustento de la equidad de género, y por otro, el de mayoría, que si bien es un elemento fundamental de toda democracia no es el único. Por tanto ambos deben interpretarse armónicamente para lograr su aplicación; solución que pretende darse en este artículo.

Abstract

Gender equity and quotas for women to be met by political parties in the nomination of candidates to the Congress played a key role in the last federal elections. A group of women from different political affiliations disputed the criteria approved by the IFE for the registration of candidates to postulate over deputies and senators, who almost lifted the obligation to comply with gender quotas.

The TEPJF Superior Court resolved the dispute by applying gender criteria, it unleashed a fierce controversy both in the political sphere, as in the academic and revealed controversial constitutional principles. On one hand, the principle of equality and non-discrimination as the basis of gender equality, and secondly, the majority principle, although it is a fundamental element of any democracy is not alone. So both should be interpreted harmoniously for its implementation; solution aims at providing in this article.

I. INTRODUCCIÓN.

El proceso de postulación de las candidatas y candidatos al Congreso de la Unión por parte de los partidos políticos fue objeto de múltiples impugnaciones ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹, las cuales versan sobre con el cumplimiento de la cuota de género establecida en el artículo 219.1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales².

El primer medio de impugnación fue el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-12624/2012 y sus acumulados, promovidos por ciudadanas militantes de diversos partidos políticos, a fin de impugnar los criterios aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral³ para el registro de las candidaturas para el Proceso Electoral Federal 2011-2012. La inconformidad se enfocó a controvertir las reglas relacionadas con la postulación de diputados y senadores electos por el principio de mayoría relativa.

1. TEPJF.
2. COFIPE.
3. IFE.

Al resolver dichos juicios⁴, bajo una visión de perspectiva de género, la Sala Superior determinó que, independientemente del método de elección de candidatos, los partidos políticos debían postular, por el principio de mayoría relativa, a 120 fórmulas de candidatas⁵ a diputadas y 26 fórmulas de candidatas a senadoras.

Si bien éste no fue el único efecto de la sentencia, desde mi punto de vista fue el que contribuyó en mayor medida al cumplimiento de las cuotas de género sobre las candidaturas postuladas al Congreso de la Unión.

Desde antes de su resolución, y con mayor intensidad después de su emisión, el tema generó una amplia polémica entre los actores políticos involucrados y la sociedad en general, la cual versó sobre la interpretación de las normas aplicables, así como los principios constitucionales en juego que resulten determinantes para la solución de la controversia.

El punto nodal de la discusión en el ámbito jurídico se centró en el conflicto existente entre la equidad de género y el principio de mayoría como elemento esencial de las elecciones. Se afirmó la celebración de procesos comiciales internos de los partidos políticos, en los cuales los candidatos fueran electos por el voto directo de la militancia o de la ciudadanía, incluso por representantes designados expresamente para tal efecto, que resultaran suficientemente representativos, constituía una excepción al cumplimiento de la cuota de género al momento de la postulación.

Desde mi punto de vista, la anterior conclusión no es del todo acertada, pues en esencia el criterio se reduce a que, la única forma de cumplir con el principio democrático de mayoría es mediante la inobservancia de normas encaminadas a lograr la equidad de género (cuotas a favor de las mujeres). Esto es, el principio de mayoría y la equidad de género son principios constitucionales excluyentes entre sí.

En el presente ensayo trataré de precisar cuáles son los derechos en conflicto, su base y contenido constitucional y proponer una solución para armonizarlos.

II. LA EQUIDAD DE GÉNERO.

El establecimiento de las cuotas de género constituye un medio para el cumplimiento de la equidad de género. En este apartado se abordan los principios constitucionales, así como los derechos fundamentales sustentantes del mismo.

4. Sentencia de 30 de noviembre de 2011, aprobada por unanimidad.

5. Esto es, que tanto la propietaria como la suplente fuera mujer.

A. El principio de igualdad y no discriminación como base constitucional de la equidad de género.

El principio de igualdad se entiende bajo dos puntos de vista: el formal o ante la ley y el material o real.

La igualdad formal o ante la ley es aquella que reconoce a todo individuo como titular de los mismos derechos. Consiste en la universalidad de la titularidad de los derechos fundamentales, es decir, de las expectativas negativas y positivas que dichos derechos garantizan a toda persona⁶.

El principio de igualdad se reconoce constitucionalmente en el artículo 1º, párrafo primero, al establecer que en México *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*. Respecto a la igualdad entre el hombre y la mujer, el artículo 4º constitucional, en su segundo párrafo, establece expresamente su igualdad ante la ley.

Del principio de igualdad deriva el principio de no discriminación, conforme al cual se prohíbe todo trato diferenciado motivado en el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas⁷.

El principio de no discriminación prohíbe un trato diferenciado tanto de naturaleza jurídica como de hecho, que implique un detrimento de cualquier tipo a la persona.

Por su parte, la igualdad material o real parte de la base de que no todos los individuos son iguales, razón por la cual para lograr una igualdad real es necesario reconocer diferencias originadas en patrones culturales, sociales e históricos, para lograr una igualdad efectiva.

No es posible considerar a todos los individuos como *iguales*, esto es, no existen diferencias entre ellos y asimilar en un mismo grupo a las mujeres, los no ciudadanos, los indígenas, entre otros; por lo cual basta con otorgarles un conjunto mínimo de derechos por igual para garantizarles el desarrollo pleno de la vida en sociedad; además es necesario reconocer esas diferencias para lograr tal finalidad⁸.

De esta forma, se considera, el principio de igualdad garantiza a todo individuo no solamente un trato igualitario ante la ley (igualdad formal) sino una igualdad real, lo cual

6. Ferrajoli, Luigi. 2011, *Principia iuris, Teoría del derecho y de la democracia*, Tomo I; Teoría del derecho, Trotta, 2011, p. 743.

7. Artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. Ferrajoli, Luigi, *op. cit.* P. 751.

configura el principio de equidad, reconociendo las diferencias de hecho entre los individuos; por ello, para lograr las mismas condiciones en derechos y oportunidades requiere un trato diferenciado para compensar las desventajas existentes.

Un medio para conseguir esa finalidad es la acción afirmativa o discriminación positiva, como medidas provisionales para desarticular la situación de desventaja en la cual un grupo social se encuentra.

B. Acción afirmativa y cuotas electorales. Su regulación en el derecho internacional y su configuración legal en el COFIPE.

La acción afirmativa es el establecimiento de medidas jurídicas y de hecho encaminadas a dar un tratamiento privilegiado a ciertos grupos sociales a fin de superar las desigualdades existentes⁹.

El sistema de cuotas es un medio para concretizar la acción afirmativa. Se trata de normas que reservan ciertos puestos en un órgano de representación o cualquier gremio, mediante un criterio fijo entre determinados grupos (minorías étnicas o religiosas, mujeres) a fin de asegurar su representación en la medida considerada adecuada¹⁰.

La situación de desventaja y desigualdad de la mujer es una realidad social ampliamente estudiada y aceptada, por eso no es necesario explicar la situación de subordinación de las mujeres en las relaciones de poder respecto a los hombres¹¹, que se traduce en una restricción en el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular¹².

El artículo 7º, de la CEDAW¹³ establece que los Estados parte deben tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país. La obligación de adoptar medidas especiales para eliminar la discriminación y garantizar los derechos políticos de las mujeres, implica un reconocimiento de la desigualdad *de facto* la cual requiere ser revertida con el establecimiento de medidas específicas¹⁴.

Lo anterior, conforme a lo establecido en el artículo 4º de dicha Convención, obligando a los Estados Partes a tomar en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el

9. Nohlen, Dieter y Schultze, Rainer Olad, coord, *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I, México: 2006, Porrúa-El Colegio de Veracruz. P. 13.

10. *idem*. p. 495.

11. Ni tal situación puede ser objeto de un trabajo de naturaleza jurídica, pues cae dentro de la rama de la Antropología Social.

12. Serrano, Sandra, *Igualdad de género y derechos políticos de la mujer en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, en *Equidad de género y Derecho Electoral en México*, México: 2009, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

13. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

14. Serrano, Sandra, *op. cit.* P. 81.

ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, creado por la convención citada para examinar los progresos realizados en su aplicación¹⁵, considera que el establecimiento de barreras jurídicas que impiden el ejercicio pleno de sus derechos (igualdad formal) si bien es necesaria, no es suficiente, por lo cual se requiere la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación de las mujeres, orientados claramente a apoyar el principio de igualdad, a fin de superar siglos de dominación masculina en la vida pública¹⁶.

En este sentido, en las observaciones finales de dicho comité para México¹⁷, se consideró lo siguiente:

El Comité recomienda al Estado Parte que fortalezca las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos, conforme a lo dispuesto en su recomendación general 23, relativa a las mujeres en la vida política y pública. Recomienda también al Estado Parte que *introduzca medidas especiales de carácter temporal*, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25, a fin de acelerar las gestiones para facilitar el ascenso de las mujeres a puestos de liderazgo, en particular en el servicio exterior.

Respecto al Congreso de la Unión, las cuotas electorales de género se regulan en los artículos 219 y 220, del COFIPE, en donde se establece lo siguiente:

- De la totalidad de las solicitudes de registro de candidaturas a diputados como de senadores, tanto por el principio de mayoría relativa como representación proporcional, presentadas por los partidos políticos o coaliciones, por lo menos el 40% será de un mismo género. Esto es, la base mínima de candidatas a postular es el 40% del total, pudiendo ser más.
- Respecto a las listas de representación proporcional, se establece se dividirán en segmentos de cinco. En cada uno de ellos habrá, por lo menos dos candidaturas de género distinto, alternadamente.

En conclusión, el cumplimiento de las cuotas de género en la integración de los órganos colegiados de elección popular tiene por finalidad el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en procedimiento comicial correspondiente, lo cual constituye un elemento más de las elecciones democráticas.

15. Artículo 17, de la CEDAW.

16. Comité CEDAW, *Recomendación general 23, Vida política y pública*, 16º período de sesiones, 1997, párrafo 15.

17. CEDAW/C/MEX/CO/6, aprobado durante el 36º período de sesiones (7 a 25 de agosto de 2006).

III. EL PRINCIPIO DE MAYORÍA.

El otro principio enfrentado fue el principio de mayoría. Toca pues analizar su sustento constitucional, así como su contenido y alcances conforme a la doctrina.

A. La soberanía popular como fuente del poder público.

De acuerdo a la concepción moderna de Estado democrático de derecho, la designación de los integrantes del poder público corresponde al pueblo. De acuerdo a la concepción predominante, la democracia consiste en un método de formación de las decisiones públicas que atribuyen al pueblo, o más bien dicho, a la mayoría de sus miembros, el poder, directo o a través de representantes, de asumir tales decisiones¹⁸. Se trata, pues, no solo de una acepción etimológica, sino también una definición de democracia casi unánimemente compartida por la teoría y la filosofía política.

Este diseño se recoge en la constitución en el artículo 39, al establecer un método de democracia representativa, conforme al cual la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, pero ante la imposibilidad de ejercer tal potestad de manera directa es necesario delegar su ejercicio en el poder público, el cual dimana de él y se instituye para su beneficio.

Sin embargo, de acuerdo a Ferrajoli, esto no es más que una definición formal del concepto de democracia, pues la limita a las formas y procedimientos idóneos encaminados a garantizar que las decisiones provengan directa o indirectamente de la voluntad popular. La identifica por el *quién* (el pueblo) y el *cómo* (regla de la mayoría) de las decisiones, con independencia de sus contenidos. Incluso un sistema en el cual se permitiera decidir por mayoría la reducción de los derechos de las minorías sería, de acuerdo con este criterio, democrático¹⁹.

B. Principio de mayoría y democracia ¿sinónimos?

Es indudable, la voluntad popular es un rasgo necesario e indispensable de la democracia; se trata pues de una *conditio sine qua non* y cuya falta no se puede hablar de democracia en absoluto. Sin embargo no puede concluirse que sea la única condición necesaria. Llegar a confundir la democracia con el principio de mayoría constituye, en opinión de Ferrajoli²⁰, un error, quien da varias razones al respecto.

Para preservar el sistema democrático constitucional es necesario que la soberanía popular tenga límites, pues en ausencia de ellos puede autodestruirse. Siempre es posible, mediante métodos de decisión mayoritaria, suprimir los propios métodos democráticos,

18. Ferrajoli, Luigi, *Op. Cit.* Tomo II. Teoría de la democracia. P. 9.

19. *Ídem*.

20. *Ídem*. Pp. 10-12.

así como los derechos fundamentales, incluso el derecho a la vida o los propios derechos políticos, el pluralismo político, la división de poderes, la representación y dar lugar a terribles experiencias totalitarias como el fascismo y el nazismo.

Asimismo, un sistema democrático real requiere la existencia de derechos fundamentales. Existe un nexo indisoluble ignorado por las concepciones puramente formales de la democracia, entre la soberanía popular y los derechos fundamentales: el nexo entre democracia política y derecho de libertad; pues la voluntad popular únicamente puede expresarse auténticamente sólo si se hace libremente. Y sólo puede expresarse libremente si además del derecho del voto se encuentran garantizadas las libertades de pensamiento y expresión, de prensa, de información, de reunión y de asociación, todo esto en condiciones de igualdad.

Por tanto, concluye Ferrajoli, el carácter representativo o directamente popular en la integración de la legislatura y del gobierno, asegurado por el sufragio universal y por el principio de mayoría, es sólo la primera e indispensable condición de la democracia, que integra su *dimensión formal*. Por su parte, la *dimensión sustancial* de la democracia se conforma, por un lado, por los derechos fundamentales, integrados, por los derechos individuales y de autonomía, que imponen límites al poder público y, por otro, los derechos sociales, los cuales imponen obligaciones de presentación al Estado²¹.

Por todo lo anterior, a pesar de su importancia, no puede considerarse que el principio de mayoría sea el único elemento integrante a la democracia. Por tanto, las elecciones democráticas requieren del respeto tanto de dicho principio, como el resto de los derechos fundamentales constitucionalmente relevantes, considerados como un presupuesto indispensable de elecciones democráticas.

IV. SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO.

Con base en las precisiones normativas antes señaladas, se pretende dar una solución a la controversia.

A. El caso de la representación proporcional como parámetro para la solución del caso.

No sin razón existe una gran tendencia a considerar al principio de mayoría como un derecho absoluto e ilimitado y como sinónimo de democracia. Como ya se vio la doctrina tiene gran culpa de ello.

Sin embargo, existe un caso claro que ya ha adquirido carta de naturalización constituyendo una excepción al principio de mayoría: la representación proporcional. A nadie le

21. Ferrajoli, Luigi, *Op. Cit.* Tomo II, pp. 21-22.

causa extrañeza que cierto número de integrantes de los órganos legislativos no sean electos conforme a dicho principio, sino de acuerdo a la proporción de la votación obtenida por los partidos políticos. La representación proporcional busca dar voz a las minorías en los órganos legislativos y lograr una integración que guarde mayor correspondencia con las diferentes tendencias políticas de la sociedad.

En principio, la elección de legisladores por el principio de mayoría, se contrapone con el principio de representación proporcional, pues en éste último, el candidato ganador no es el que obtuvo el mayor número de votos. Sin embargo, existe una finalidad constitucionalmente relevante que justifica la elección de diputados por ese principio, consistente en la integración de minorías al órgano deliberativo, así como las diferentes corrientes políticas subyacentes en la sociedad.

Lo relevante es que ambos métodos de elección se utilizan en la integración de la cámara de que se trate, no anulándose entre sí, sino complementándose. Y esto resulta trascendental para la solución de la controversia entre el principio de mayoría y la equidad de género.

Cabe precisar, en el caso del principio de mayoría y el de representación proporcional no se generó un debate como el analizado en estas líneas. Tal vez sea porque la representación proporcional se introdujo expresamente en la constitución como un principio de integración de las cámaras. Probablemente la razón radique en los tiempos políticos vividos en ese entonces.

Lo relevante es que el cumplimiento de ambos principios se logra a partir de la integración total del órgano legislativo, sin pretender que ambos principios se apliquen necesariamente en cada una de las curules en lo individual.

B. Las cuotas de género y el principio de mayoría.

Como ya se dijo, el principio de mayoría no es el único principio fundamental integrante de la calidad de elecciones democráticas; pues el resto de los derechos reconocidos constitucionalmente igualmente forman parte de una democracia constitucional.

Como ya se dijo, el principio de igualdad y no discriminación incluye el de equidad de género el cual, a su vez, impone la obligación al legislador de establecer cuotas de género a favor de las mujeres en los órganos legislativos, para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales. Por tanto, la reserva de cierto número de escaños de un órgano legislativo a favor de las mujeres no puede nulificarse por el principio de mayoría.

El conflicto puede verse desde dos puntos de vista: El primero, a partir del escaño reservado para cumplir la cuota de género frente a un candidato hombre electo en un procedimiento interno de un partido político en el cual obtuvo la mayoría de la votación (sea de

la ciudadanía, de la militancia o de un órgano compuesto por delegados), supuesto en el cual no se advierte de qué forma podría darse cumplimiento a ambos principios, pues la observancia de uno excluye necesariamente al otro.

Sin embargo, este es un punto de vista equivocado, pues la actualización de los principios no debe estudiarse a partir de cada caso en concreto, sino en la integración del órgano en general, pues la cuota de género únicamente prevalecerá sobre el principio de mayoría respecto al número de escaños legalmente establecidos.

Como elemento esencial del Estado Democrático de Derecho, la equidad de género es un principio constitucional de igual entidad, principio de mayoría. Por ello, no es posible relegar a un segundo plano las normas legales establecidas para el cumplimiento de la equidad de género, al argumentar la existencia de otros principios constitucionales rectores de las elecciones.

Por tanto, ante la existencia de una colisión entre dichos principios debe buscarse su armonización y no la anulación de uno de ellos a favor de otro. Esta circunstancia cobra especial relevancia cuando se enfrentan los principios de mayoría, conforme al cual todos los candidatos deben obtener el mayor número de votos para resultar electos; con el de equidad de género, de acuerdo al que ciertos espacios deben reservarse para candidatas mujeres, a pesar de que el candidato hombre haya obtenido mayor votación en la elección interna de que se trate.

La adecuada ponderación de los principios constitucionales en juego lleva a la conclusión de que el principio de mayoría debe prevalecer en aquellas candidaturas no reservadas para cumplir la cuota de género. En cambio, el principio de equidad debe imperar en aquellos lugares reservados para tal fin. De esta forma se logra un equilibrio, pues ambos principios surten efectos en la conformación del órgano legislativo.

Lo anterior no implica que la aplicación de las medidas positivas para incorporar a las mujeres a la actividad pública, puedan ser discriminatorias contra los hombres. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos²² ha considerado²³, se trata de una medida que supera el test de proporcionalidad, pues con ella se pretende alcanzar un fin constitucionalmente, y resulta necesaria, idónea y adecuada para la consecución de tal finalidad.

Esta misma contradicción se presenta entre los párrafos 1 y 2 del COFIPE. Como ya se precisó, el párrafo 1, establece la cuota de género para el Congreso de la Unión en un 40% del total de las candidaturas. Por su parte, el párrafo 2, prevé una excepción para las candidaturas de mayoría relativa, cuando resulten de un proceso interno de selección democrático, conforme a los estatutos de cada partido político.

22. Órgano de vigilancia que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

23. Comité de Derechos Humanos, *Jacobs vs. Bélgica*, Comunicación número 943/2000, CCPR/C/81/D/943/2000, 17 de agosto de 2004.

Al establecer cuotas de género, el párrafo 1 citado, constituye la configuración legal de la equidad de género y del principio de igualdad. Sin embargo, si la pretensión del legislador fue establecer en el párrafo 2, que por elecciones democráticas deben entenderse aquellas realizadas conforme al principio de mayoría²⁴, entonces dicho precepto constituye una vía para dejar sin efecto real la cuota de género, por lo cual resulta inconstitucional.

En efecto, el primer precepto establece en una medida proporcional la cuota de género en la integración de las candidaturas al Congreso de la Unión, al establecerse por lo menos el 40% de las fórmulas deben integrarse con mujeres. Sin embargo, es suficiente que los partidos políticos celebren procesos de selección en los cuales el candidato se determine por el principio de mayoría para que la norma jurídica que prevé la cuota de género quede sin efectos reales.

Tal resultado es inconstitucional, pues como ya se dijo, el principio constitucional de igualdad y no discriminación impone la obligación de establecer cuotas de género. El establecimiento de una norma que no constituye una excepción, pues no establece un supuesto concreto en el cual no se aplique la norma, sino que lo permite en la mayoría de los casos, por ello se convierte en un medio para burlar el cumplimiento de las cuotas de género, justificándose en el cumplimiento de mayoría es inconstitucional. Bajo el cumplimiento del principio de mayoría, se expulsa de manera absoluta la observancia al principio de equidad.

V. CONCLUSIONES.

Sin duda la sentencia emitida por la Sala Superior en el SUP-JDC-12624/2012 marcó un hito en la administración de justicia con perspectiva de género. Puso a la vista de juzgadores y académicos la colisión existente entre el principio de mayoría y la equidad de género.

Si bien el principio de mayoría es un elemento importante de las elecciones democráticas, no es el único. No se pueden considerar como sinónimos.

El principio de igualdad y no discriminación es igualmente un componente fundamental de las elecciones democráticas. La esencia de este principio comprende el principio de equidad de género respecto del cual una de las manifestaciones son las cuotas de género a favor de las mujeres.

Por tanto, una elección será democrática en la medida en la cual se respete el principio de mayoría y equidad de género. La constitución no contempla elementos que justifiquen la aplicación del primero sobre el segundo. En consecuencia, una adecuada ponderación de los mismos debe permitir la actualización de ambos.

24. Debe recordarse que el principio de mayoría no es el único principio constitucional que integra a la democracia.

No obstante las inercias existentes, considero que los asuntos en los cuales se involucren esos derechos fundamentales no se juzgarán de la misma manera que antes de la emisión de la sentencia. Inició un camino en pro de la equidad de género sin retorno.

También hay mucho por hacer en el campo legislativo. Considero, la próxima reforma política a nivel federal necesariamente deberá tocar el tema y ocuparse de las inconsistencias puestas en evidencia. Otro tanto deberán hacer las legislaturas locales ya sea mediante los ajustes necesarios a las normas existentes o la inclusión en aquellos casos que se carezca de las mismas.

Desde luego esto no hubiera sido posible sin la impugnación de mujeres que dejaron de lado su afiliación política y decidieron promover el juicio ciudadano en comento. Mi reconocimiento a ellas. ■

VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

- Comité CEDAW. (1997). *Recomendación general 23, vida política y pública*. (16 período de sesiones).
- Comité de Derechos Humanos. (2004) *Jacobs vs. Bélgica* (Comunicación número 943/2000).
- Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris, Teoría del derecho y de la democracia, Tomo I*. Trotta.
- Nohlen, D. y Schultze, R. O. (Coords). (2006). *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I. Porrúa. México.
- Serrano, S. (2009). Igualdad de género y derechos políticos de la mujer en el derecho Internacional de los Derechos Humanos, en *Equidad de género y Derecho Electoral en México*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México.

CASO PEDRAZA

Pedraza's case.

*Recepción: Febrero 14 de 2013
Aceptación: Abril 02 de 2013*

Rodrigo Moreno Trujillo

*Secretario de Estudio y Cuenta del TEPJF,
Maestro en Derecho Electoral por el IPS del TEPJEF.
Rodrigomoreno20@hotmail.com*

Palabras clave

Pedraza, suspensión de derechos político electorales, presunción de inocencia y derecho al voto activo.

Key words

Pedraza, suspension of political rights, presumption of innocence and active right to vote.

Pp. 40-46

Resumen

En sesión pública de veinte de junio de dos mil siete, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el juicio ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-85/2007, promovido por José Gregorio Pedraza Longi, contra actos del Instituto Federal Electoral, relacionados con la expedición de su credencial para votar, con la particularidad de que se encontraba sujeto a proceso penal como presunto responsable de la comisión de delitos de ca-

rácter culposo y gozaba de la libertad bajo caución, puesto que los mismos no eran de carácter grave. Se valoró entonces que al no existir una resolución definitiva en la causa penal que lo reprimiera en su esfera jurídica y le impidiera materialmente ejercer los derechos y prerrogativas constitucionales, tampoco había razones que justificaran la suspensión en su derecho político electoral del sufragio activo; por lo cual en la sentencia se ordenó la expedición de dicho documento de identificación.

Abstract

In public session of June 20th, two thousand seven, the Federal Electoral Judge, ruled the trial identified as SUP-JDC-85/2007 promoted by Jose Gregorio Pedraza Longi, against acts of the Federal Electoral Institute, related to voting credential, who was subject to criminal proceedings as presumed responsible of committing criminal offenses and was enjoying free on bail, given that they were not of a serious nature. The Federal Electoral Judge established that the absence of a final judgment in the criminal case that repressed in his legal sphere and materially impede the exercise of his constitutional rights and privileges, there was no reason to justify the suspension in his electoral and political right to vote; so in the judgment ordering the issuance of such identification document.

I. INTRODUCCIÓN.

El once de diciembre del dos mil seis, José Gregorio Pedraza Longi acudió al módulo de atención ciudadana correspondiente a su domicilio, a efecto de iniciar el trámite de inscripción al Padrón Electoral; el diecinueve de enero de dos mil siete, se constituyó de nueva cuenta en el módulo de referencia, con el objeto de recoger su credencial de elector, en donde se le informó la no procedencia del trámite derivado de su situación judicial, ya que el mismo se encontraba sujeto a proceso penal como presunto responsable de la comisión de diversos actos antisociales de carácter culposo, por los que le fueron dictados sendos autos de formal prisión; no obstante lo anterior, gozaba de la libertad bajo caución, a fin de seguir fuera de prisión el proceso instaurado en su contra, puesto que los delitos imputados no eran de carácter grave, asimismo dentro del primigenio auto de formal prisión, la autoridad jurisdiccional, no decretó la suspensión de los derechos políticos de dicho ciudadano.

En ese contexto y después de promover la instancia administrativa en la cual se resolvió como improcedente su solicitud, el diecinueve de febrero promovió juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, en donde adujo mediante el formato de demanda, que la autoridad señalada como responsable puso a su disposición, que el acto impugnado le causaba agravio, en virtud de que se le negó la expedición y entrega de su credencial para votar a pesar de haber cumplido con los requisitos y trámites exigidos por ley, impidiéndole con ello ejercer el derecho al sufragio activo otorgado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a su vez se traducía en aquél

momento en un impedimento para emitir en su oportunidad el sufragio en los comicios locales que tendrían verificativo en su Estado de residencia¹ en el mes próximo a la resolución del juicio de mérito.

II. LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS O PRERROGATIVAS DE LOS CIUDADANOS.

En este asunto, la petición del ciudadano se centró en la determinación de la autoridad electoral, que fundamentó su dictamen de negativa de inscripción, en los términos de la fracción II, del artículo 38, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé los supuestos en que procede la suspensión de los derechos políticos o prerrogativas de los ciudadanos, mismos que se transcriben a continuación:

(...)

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

(...)

De la trasunta disposición constitucional, se evidencia que la propia norma rectora establece que tal suspensión no es determinante en función al momento del proceso penal en que se emite el auto de formal prisión, tal y como lo determinó la Sala Superior del Tribunal Electoral dado que la propia Constitución establece las bases para admitir que tal suspensión no es absoluta ni categórica, sino por el contrario, el principio de presunción de inculpabilidad es un derecho fundamental, pues configura la libertad del sujeto, al grado que su observancia debida en un sistema penal, permite al procesado ser libre frente a acusaciones aún no comprobadas, dadas las condiciones legales para ello.

En efecto, en la sentencia se razona que:

Así, este derecho –a la presunción de inocencia– tiene por objeto el mantenimiento y la protección jurídica de la inocencia del procesado mientras no se produzca prueba concreta capaz de generar la certeza necesaria para establecer la responsabilidad a través de una declaración judicial de condena firme.

Así las cosas, la Sala Superior se vio inmersa en este problema: ¿La interpretación constitucional del artículo 38, fracción II, debe realizarse en forma estricta o no? Luego, ¿Cuáles son los alcances de la restricción a los derechos político electorales que consagra tal precepto, tratándose de ciudadanos que enfrentan en condición de libertad en procesos criminales?

1. Puebla.

En esta ejecutoria, se avizoró que la intelección del dispositivo constitucional puede tener alcances extensivos y garantistas² en la medida que el gobernado logre adquirir por cualquier medio legal su libertad, pues en caso opuesto, se encontraría imposibilitado físicamente para acudir a las urnas virtud a una prisión preventiva que si bien no prejuzga sobre su responsabilidad penal sí restringe legalmente su derecho a sufragar.

Aunado a ello, el máximo órgano jurisdiccional expuso en su fallo que por el contexto procesal en que se emiten tanto el auto de formal prisión como la sentencia que clausura la primera instancia en un proceso penal, es a esta última a la que debe atribuirse el efecto suspensivo de los derechos político electorales, en razón que en ella se materializa el juicio valorativo del juez con relación a la responsabilidad del acusado, acto precedente de un proceso en el que se respetaron las formalidades esenciales y en especial el derecho de audiencia y defensa.

Por tanto, es en tal momento en el cual debe operar la suspensión de los derechos multirreferidos y no antes, pues entender la funcionalidad de tal sistema en sentido diverso puede tergiversar el propósito del Constituyente al establecer como beneficio constitucional -numeral 20, párrafo I, de la Constitución federal- la libertad caucional de las personas sujetas a un proceso criminal siempre que cumplan los requisitos correspondientes.

Entonces, en la ejecutoria se llegó a la convicción de que no hay razones válidas para justificar la suspensión del derecho político-electoral de votar en contra del demandante José Gregorio Pedraza Longi.

Lo anterior, sin dejar de establecer que al encontrarse *sub judice* la causa penal instaurada en contra del ciudadano en mención, éste fue dado de baja correctamente del padrón electoral, empero, la determinación adoptada por la Sala Superior en el juicio en comento, trajo como consecuencia la reversión de tal medida, con lo cual el solicitante quedó habilitado para ejercer su prerrogativa política al voto.

Expresado lo anterior, el conjunto de derechos o prerrogativas reconocidos en la Constitución, debe concebirse no como un catálogo taxativo, limitativo o restringido, sino que por el contrario, debe maximizar la esencia de los derechos fundamentales, interpretando dichas garantías constitucionales como principios o bases mínimas, y por lo tanto, susceptibles de ser ampliados ya sea por el legislador ordinario, o bien, por los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, tal como se verá a continuación.

2. En ese sentido, cabe advertir, que el respeto al carácter expansivo de los derechos humanos, que determina, a su vez, la afirmación del principio *favor libertatis*, conlleva a que toda limitación o interpretación de un límite de los derechos humanos deba ser realizada restrictivamente, dando el mayor grado de ejercicio posible al derecho humano que se trate.

III. TRATADOS INTERNACIONALES³ Y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

Por lo anteriormente expuesto, es válido afirmar que no se contravienen principios constitucionales al remitirse a los convenios internacionales de los cuales México forma parte, sobre todo si éstos prevén una situación jurídica de mayor tutela a la esfera de derechos y libertades fundamentales del ciudadano.

Sentado lo anterior, es importante destacar que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas fijó en el artículo 25, del Pacto de Derechos Civiles y Políticos⁴ que toda persona tiene derecho a gozar *sin restricciones indebidas*, del derecho de votar y ser elegido en elecciones que garanticen la libre expresión de la voluntad de los electores; el alcance de dicho precepto normativo, fue determinado en el artículo 25, punto 14, de la Observación General número 25 de su 57º, período de sesiones en 1996, que señala “A las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar”⁵.

En ese sentido, y de conformidad con el artículo 133, de la Constitución General de la República, todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, y se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, constituyen Ley Suprema de toda la Unión, por ello resulta válido acudir a ellos a fin de orientar el proceso de estudio precedente a toda resolución, de ahí que la porción normativa antes citada, sea aplicable al caso concreto.

Ahora bien, respecto a la suspensión derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal, ésta puede contemplarse como consecuencia accesoria de la sujeción a proceso, más no como una pena, ni mucho menos como consecuencia adjunta de la imposición de una sanción, pues la naturaleza de dicha restricción, no persigue la finalidad a la que responden las medidas punitivas.

Bajo este esquema, la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, argumentó que, la resolución combatida resultaba violatoria de los principios de constitucionalidad y legalidad, así como restrictiva en la lógica de los derechos humanos, en su vertiente político electoral, al conculcar el derecho activo al voto del ciudadano José Gregorio Pedraza Longi, pues se razonó que el ciudadano como toda persona a quien se imputa un delito tiene derecho a ser considerado inocente, mientras no se pruebe legalmente su culpabilidad en un proceso seguido con todas las garantías previstas por la ley y al que recaiga una declaración judicial de *condena firme*.

3. Tesis aislada P.IX/2007 de rubro: TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

4. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Lista de los Estados que han ratificado el pacto Declaraciones y reservas.

5. Observación General No. 25, artículo 25, - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996). Consultable en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom25.html>

Se arriba a la anterior conclusión dado que, de conformidad con los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero; y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presunción de inocencia, es un derecho fundamental, que implica que mientras un órgano jurisdiccional no adquiera la convicción, a través de los medios de prueba legal, de la participación y responsabilidad en el hecho punible y determine mediante sentencia firme y fundada la culpabilidad del procesado, éste –de ser el caso- y aún cuando el impetrante haya sido sujeto a la traba de la formal prisión, podrá gozar de libertad caucional, si así lo considera el juzgador.

En ese orden de ideas, el referido principio ha sido reconocido expresamente a través de diversos instrumentos internacionales tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁷, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸ y el Pacto de San José Costa Rica⁹, entre otros.

Así las cosas, la suspensión temporal de esta categoría de derechos, a contar desde la fecha del auto de formal prisión, obedece en esencia al estado jurídico que guarda el ciudadano que se encuentra en sujeción a proceso, lo cual, en forma alguna se equipara a la sentencia que lo declare responsable del delito y que tenga señalada pena privativa de la libertad, por ende, en una interpretación armónica y *pro homine* de la norma constitucional, dicha suspensión debe entenderse solo a partir de que exista un auto formal de prisión, cuando ésta no fue recurrida o no se haya concedido una medida de menor entidad como lo es la libertad bajo caución, que permita al procesado gozar físicamente de su libertad.

IV. RESOLUCIÓN.

Acorde con lo anterior, al encontrarse libre y al operar en favor de Pedraza Longi el principio de presunción de inocencia, la Sala Superior determinó, que debía continuar en el uso y goce de todos sus derechos, ya que al no existir una pena privativa de libertad que efectivamente le reprimiera en su esfera jurídica y, en consecuencia, le impidiera materialmente ejercer sus derechos y prerrogativas constitucionales, tampoco había razones fácticas que justificaran la suspensión o merma en su derecho al voto activo.

Así, la postura sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se puede resumir en esencia, que las restricciones a los derechos fundamentales, deben interpretarse en forma estricta, no así el espíritu de las prerrogativas que constituyen los derechos humanos, que pueden y deben interpretarse de una forma amplia, no restrictiva, sino *pro persona* y *pro homine*. De dicho precedente, surgió la tesis re-

6. De 10 de diciembre de 1948, artículo 11, párrafo 1.

7. Aprobada por la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, el dos de mayo de 1948, señala artículo XXVI.

8. Abierto a firma en la ciudad de Nueva York, E.U.A, el 19 de diciembre de 1966, artículo 14, párrafo 2.

9. Adoptado el 22 de noviembre de 1969, artículo 7, párrafo 5, bajo el título "Derecho a la Libertad Personal".

levante XV/2007¹⁰, de rubro: **SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD.**

En tal virtud, por lo que hace al voto activo, el artículo 38, fracción II, constitucional, puede interpretarse de una forma amplia en favor del ciudadano; ya que la suspensión de los derechos o prerrogativas por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión, no es absoluta, dado que la limitación a los derechos político electorales, sólo puede darse por sentencia definitiva, con carácter de ejecutoria que así lo determine, por delitos que merezcan pena corporal y no a partir del auto de formal prisión, que únicamente considera al sujeto como probable responsable, lo cual, en términos de la extensión del derecho a votar ampliada por las leyes supremas de la unión, no resulta suficiente para suspenderle sus derechos, por lo que si el indiciado goza de libertad provisional, la mejor tutela del derecho fundamental del voto activo, es el considerar que en estos casos no tiene suspendido su derecho político electoral de votar sino hasta la sentencia definitiva que se dicta en tal proceso.

V. CONCLUSIÓN.

Esta resolución constituye un referente en el tema, pues fija un alcance diverso al sostenido tradicionalmente en la jurisprudencia respecto a la restricción contenida en el artículo 38, fracción II, Constitucional y aunque hay algunos antecedentes previos que así lo habían sostenido¹¹, es uno de los *leading case* en la materia electoral.

La forma como la Sala Superior construyó su interpretación nos lleva a entender que el paradigma de los derechos humanos codificados en la Norma Fundamental no puede concebirse de forma inflexible, sino que atendiendo a las peculiaridades del caso, pero sobre todo a los fines y valores constitucionalmente reconocidos, es posible construir criterios más tuteladores para aquellos derechos. ■

VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

Aguilar López, M. A. (2006). *La Presunción de Inocencia*, México: Editorial Azteca.

Pacheco Gómez, M. (1987). *Los Derechos Humanos*, Santiago de Chile: Editorial Jurídica.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2006). Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, México: SCJN.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2008). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, México: TEPJF.

10. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 96 y 97.

11. Ver precedentes que integran la tesis de jurisprudencia sustentada por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, consultable en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de dos mil seis, página 191, cuyo rubro reza sobre lo siguiente: **DERECHOS POLÍTICOS SUSPENSIÓN DE. EL ARTÍCULO 46 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL AMPLÍA LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL QUE PREVÉ LA FRACCIÓN II DEL ORDINAL 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO EN EL ESTADO JALISCO

The political and electoral rights of citizens at Jalisco.

*Recepción: Febrero 26 de 2013
Aceptación: Abril 19 de 2013*

Adrián Joaquín Miranda Camarena

*Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid.
Jefe de Departamento de Derecho Público, CUCSH, U de G. Miembro del SNI.
ajmiranda23@hotmail.com*

Luis Antonio Corona Macías

*Estudiante de la carrera de Derecho U de G.
Auxiliar del Departamento de Derecho Social, CUCSH, U de G.
luis0809@hotmail.com*

Palabras Clave

Tribunal Electoral, Jalisco, juicio ciudadano y derechos político electorales.

Keywords

Electoral Court, Jalisco, citizen trial and political electoral rights.

Pp. 47-55

Resumen

En este ensayo se analiza el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano en Jalisco, el cual representa la implementación de

un nuevo medio de defensa jurisdiccional de los derechos a votar, ser votado y a la afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado. Analizando los requisitos generales y de procedencia del medios de impugnación en el Estado de Jalisco.

Abstract

This paper analyzes the Judgment for the Protection of political and electoral rights of citizens at Jalisco, which for the general community represents the implementation of a new means of judicial defense of the rights to vote, to be elected and free membership to participate peacefully in the political affairs of the state. Analyzing the general and procedural requirements of the remedies in the State of Jalisco.

I. GENERALIDADES.

Los derechos político-electoral del ciudadano constituyen parte de los derechos fundamentales e inherentes del ser humano, los cuales se rigen bajo los principios de igualdad, libertad, equidad, fraternidad y solidaridad, razón por la cual se encuentran reconocidos por nuestra Constitución y regulados por las leyes federales.

No obstante, existen argumentos para sostener lo contrario, dichos derechos, deben ser considerados como garantías de seguridad jurídica, al ser el medio por el cual los gobernados pueden defender sus derechos frente a cualquier acto de autoridad electoral. Dado que la violación de los derechos políticos no ha lugar al Juicio de Amparo, porque no se trata de garantías individuales, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC), se revela como el medio de defensa idóneo para tutelar las prerrogativas de índole política (Mandujano, 2010: 338)

II. DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.

Los derechos políticos son el conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deber ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional (Luño, 1979: 43)

En sentido amplio podemos identificar los derechos políticos como: Aquellas prerrogativas de los ciudadanos que se configuran en ciertas formas de participación de los individuos, bien subjetiva o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal; aparecen, como derechos funcionales que se hacen valer frente al Estado, y a través de su ejercicio se procura influir directa o indirectamente en las decisiones del Poder (Diccionario Electoral, 1989: 233)

Tanto la tesis *iuspositivista*, como algunos estudiosos de la materia, señalan los derechos políticos y los derechos político-electorales como aquellos otorgados por el Estado al ciudadano, a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mediante la cual se le da vida jurídica y sustento.

Los derechos políticos son derechos subjetivos públicos en la medida en la cual éstos pueden hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales competentes (Díaz de León, 2001: 49)

Desde el punto de vista de la tesis *iusnaturalista*, la tesis *iuspositivista* tiene una perspectiva limitada, en los países donde no existe un régimen democrático estos derechos no existen para las personas, lo cual claramente representa una violación a sus derechos humanos; ya que todos tenemos el derecho de votar para formar nuestro propio gobierno, de ser votado para llegar a tener un puesto público, de pertenecer a un partido político y ser parte activa de la vida política de cada país, por eso para este autor los derechos político-electorales, como se explicó mediante la comparación del juicio de amparo y el JDC, son derechos fundamentales.

No importa qué tesis se decida implementar para definir a los derechos político-electorales, sino que estos derechos a lo largo de la historia del hombre se han visto violados por las autoridades públicas y en casos más actuales por los partidos o agrupaciones políticas. El Estado moderno se ha visto en la necesidad de crear los medios jurídicos necesarios para garantizar el respeto a dichos derechos dando vida jurídica al Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

III. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO (JDC) EN MÉXICO.

El JDC, se encuentra fundado en el artículo 41, fracción IV, de la CPEUM, la cual señala:

“Artículo 41 ...

I ...

II ...

...

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”.

El JDC constituye la vía legal prevista a favor exclusivamente del ciudadano, para impugnar de manera procesal los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales violatorias de ciertas prerrogativas ciudadanas, cuando adolecen de constitucionalidad, legalidad o validez (Galván, 2006: 692)

En materia federal, la regulación de este medio de impugnación la encontramos en el Libro Tercero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), en sus artículos 79 y 80, donde se establece la procedencia del medio.

En su libro “Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Comentada” el Dr. Corona Nakamura hace la siguiente clasificación de los actos impugnables a través de este juicio, en su inciso primero, del artículo 80:

- 1) Actos emitidos por el Instituto Federal Electoral, relacionados con el derecho a votar;
- 2) Actos de autoridades electorales, diversos a los relacionados con el derecho a votar;
- y,
- 3) Actos emanados de los órganos de los partidos políticos (Corona *et al*, 2012: 359)

Si bien existen diversos autores que hacen clasificaciones distintas a la anterior, en el caso de esta investigación la cita antes mencionada es sin duda una de las más exactas y sencillas que podemos encontrar, lo que nos permite realizar una comparación de los supuestos en que los Tribunales Electorales de las entidades federativas tendrían la competencia para conocer de dicho juicio.

IV. LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS COMO INSTRUMENTO DE COMPETENCIA PARA EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO.

A efecto de abordar el tema de la competencia conferida al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, respecto del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, a continuación se precisan los fundamentos constitucionales y legales aplicables.

Con base a una interpretación literal del artículo 40, de la Constitución Política de nuestro país, los Estados tienen la facultad de legislar sobre disposiciones normativas que permiten a los órganos jurisdiccionales implementar figuras jurídicas para la defensa de los derechos de los ciudadanos de cada Estado.

No obstante, cabe hacer la aclaración de que entrándose del JDC en el Estado de Jalisco, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-12640/2011, de fecha 30 de noviembre de 2011, el Pleno del Tribunal Electoral, el día 08 de diciembre del 2011, emi-

tió un acuerdo plenario en el que declaró que es competente para el conocimiento del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, dando competencia de conocer y resolver de dichos procedimientos.

Lo citado anteriormente nos permite conocer que el TEPJEJ ha creado un nuevo medio de impugnación en el Estado, si bien se le conoce con el mismo nombre y siglas que el JDC federal, existen diferencias que lo hacen adaptarse a las necesidades actuales de Jalisco.

Aunado a lo anterior, la Constitución Política del Estado, en su artículo 70, fracción IV, establece la competencia del Tribunal Electoral Local, para conocer de dichas impugnaciones, tal y como a continuación se transcribe:

“Artículo 70.

El Tribunal Electoral resolverá en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley:

I...

II...

III...

IV Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos a votar, a ser votado y a la afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado;

V...

VI...

VII...

VIII...

IX...”

Es mediante la fracción antes citada que el TEPJEJ, el día 5 de enero de 2012, emite la primera sentencia de fondo del Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano en la historia de Jalisco, quedando registrado con las siglas y números JDC-001/2011.

Si bien no existe legislación escrita que regule este juicio a nivel local, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco se ve en la necesidad de actuar ejerciendo las facultades que la propia constitución local le confiere, a fin de salvaguardar los derechos político-electorales de los ciudadanos con base a un acuerdo realizado el 8 de diciembre de 2011, que versa de la siguiente forma:

...“El Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, según lo disponen los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12, fracción X, y 70, fracción IV, de la Constitución Política; 82 y

88, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y 1º, párrafo 1, fracción I, del Código Electoral y de Participación Ciudadana, éstos últimos ordenamientos del Estado de Jalisco, de los que se desprende que en esta Entidad federativa para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establece un sistema de medios de impugnación que garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, y este Tribunal Electoral resolverá en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos y resoluciones que violen derechos político-electorales de los ciudadanos a votar, a ser votado y a la afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado, y garantizará que los actos y resoluciones que emitan las autoridades, entre otras, las partidistas, se sujeten invariablemente a los principios que rigen a la función electoral conforme a la legislación electoral aplicable.

Asimismo, el hecho de que el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, no regula expresamente en su catálogo de medios de impugnación uno que tenga por denominación juicio o recurso para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es evidente que la Constitución Política del Estado de Jalisco, faculta al Tribunal Electoral para que resuelva controversias respecto a la vulneración de los derechos de esa naturaleza, ello además que de una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 14, 16 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo gobernado tiene derecho a la garantía de audiencia, así como a una tutela judicial efectiva, y para garantizar tales derechos constitucionales, entre otros aspectos, el gobernado debe tener certeza respecto a las vías jurisdiccionales y formalidades procesales de los medios de impugnación para combatir actos o resoluciones de autoridades que considere, le vulneren su esfera de derechos. Pues solamente con esa certeza, puede garantizarse el derecho del gobernado para acceder a la impartición de justicia gratuita, pronta y expedita, como lo mandata la propia Carta Magna.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Narciso Palacios vs Argentina*, respecto al principio de la tutela efectiva, se pronunció en los términos de que *“puede traducirse en la garantía de la libre entrada a los tribunales para la defensa de los derechos e intereses frente al poder público cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreto. Este principio implica lógicamente un conjunto de garantías elementales en la tramitación de los procesos judiciales”*.

En esta tesitura, los derechos político-electoral del ciudadano son también un derecho fundamental y humano, y como tal, la autoridad electoral en el ámbito de su competencia, debe privilegiar que sean respetados, protegidos y garantizados, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, tal y como lo dispone el artículo 1, párrafos segundo y tercero, de la Carta Magna.

En tal sentido, para hacer efectiva esa tutela, debe tomarse en cuenta que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal y con los tratados internacionales de la materia.

Así, en el caso que nos ocupa, este Órgano Jurisdiccional, realiza las siguientes precisiones:

Al estar regulados en el artículo 35, de la Carta Magna, las prerrogativas o derechos ciudadanos y, ser reconocidos como derechos fundamentales y humanos por el artículo 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, así como en los diversos preceptos 2, y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos internacionales de los que México forma parte al haberse adherido a ellos, desde el año 1981, evidentemente que este Pleno del Tribunal Electoral tiene la atribución y competencia para salvaguardar derechos político-electorales del ciudadano. ...”

De conformidad a lo establecido en el acuerdo plenario citado, para la tramitación del JDC en Jalisco, se deben cumplir las siguientes formalidades:

- a) Lo promoverá el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de su representante legal;
- b) Procede cuando se presuman violaciones a los derechos de votar, ser votado, de libre asociación para tomar parte en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;
- c) El actor deberá haber agotado todas las instancias previas establecidas en la ley; y
- d) El quejoso deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido al que se encuentra afiliado.

En una compilación hecha por el Doctor Luis Antonio Corona Nakamura, Magistrado del Tribunal Electoral Local, se señalan los supuestos que se deben cumplir para que el ciudadano pueda promover el Juicio para la Protección de los Derechos-Político Electorales del Ciudadano:

1. Se considere se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular;
2. Habiéndose asociado con otros ciudadanos, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, en el ámbito territorial del Estado;
3. Considere que un acto o resolución de alguna autoridad electoral es violatorio de cualquiera de sus derechos político-electorales;
4. Considere que los actos o resoluciones emitidos por el partido político al que está afiliado, en el ámbito local, violan alguno de sus derechos político-electorales;

5. Por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales estatales;
6. La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales;
7. En los procesos de elección de dirigentes de los órganos estatal y municipal de los partidos políticos;
8. La negativa de acceder al cargo por el cual fue votado; y
9. La destitución del cargo de elección antes de cumplir su periodo (Corona, 2013: 212)

Como se puede apreciar, en los requisitos de procedencia establecidos por el Pleno del Tribunal Electoral Local, se respetan los derechos ya establecidos en la legislación federal, señalando además diversas prerrogativas que no están contempladas en la ley específica federal.

Dichos precedentes y la creación de este medio de impugnación electoral local, permiten a los ciudadanos tener una esfera de protección más amplia que la federal y abre un camino a los Tribunales locales del Estado para que trabajen de manera soberana e independiente en busca de la más amplia protección de los derechos de los jaliscienses.

V. CONCLUSIÓN.

En opinión de los que escriben, la soberanía que ejercen los Estados de nuestro país, no es sino una soberanía ficticia que impide exista una plena confianza de los ciudadanos en los órganos jurisdiccionales locales.

Lo anterior, en razón de que la fuerza de cada uno de los Estados, se ve cada día más reducida por una opresión federal, que va desde la repartición de recursos económicos hasta la posibilidad de emitir leyes que vayan de acuerdo a las costumbres y tradiciones de cada Entidad Federativa.

Por eso consideramos que tanto el TEPJEJ como los Tribunales Electorales de algunos estados, al crear la figura del JDC en sus resoluciones y acuerdos, sientan las bases necesarias para que la federación reconozca una verdadera soberanía en los Estados, permitiendo así la creación de leyes que son necesarias de acuerdo a cada región, ya que en ningún momento se podrán comparar de manera igualitaria las situaciones que puedan ocurrir en los municipios o estados, ya que en cada uno de ellos existen tradiciones y costumbres que los hacen únicos.

Por lo que la creación del JDC en Jalisco, representa un avance importante en la autonomía de nuestro Estado y nos permite imaginar que el poder judicial estatal es independiente del poder judicial federal en cuanto a su jurisdicción y competencia.

Ello, ya que a la fecha ha permitido al TEPJEJ, conocer y resolver más de 343 JDC desde el 21 de diciembre de 2011 al 13 de septiembre de 2012, lo cual representa no sólo un medio de impugnación más en materia local, sino que hace valer la independencia del Estado de Jalisco en cuanto a sus normas y reglamentos internos, es decir, a su régimen interior.

Así pues, el TEPJEJ ha creado a nivel local un precedente, debiendo ser estudiado e implementado por las demás instancias judiciales en aquellas entidades federativas en donde todavía no garanticen este derecho político electoral, para que de acuerdo a los principios de legalidad y soberanía, se establezcan los mecanismos de defensa idóneos de todos los derechos humanos de los ciudadanos. ■

VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

- Corona Nakamura, L. A., et al. (2012). *Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Comentada*. México: TRIEJAL.
- Corona Nakamura, L.A. et al. (2013). *Manual de Derecho Procesal Electoral en Jalisco*. México: TRIEJAL.
- Diccionario Electoral*. (1989). San José de Costa Rica: CAPEL.
- Galván Rivera, F. (2006). *Derecho procesal electoral mexicano*. México: Porrúa.
- Mandujano Rubio, S. (2010). *Derecho procesal electoral, visión práctica*. México: Limusa. 1ª Edición.
- Mercader Díaz de León, A. (2001). *El juicio electoral ciudadano y otros medios de control constitucional*. México: Ediciones Delma.
- Pérez Luño, A. E. (1979). *Los derechos humanos: Significación, estatuto jurídico y sistema*. España: Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- Compilación 1997-2012 Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Vol. 1, México, 2012.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: 2012.
- Constitución Política del Estado de Jalisco. México: 2012.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. México: 2011.
- Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. México: 2012.

DERECHO PROSPECTIVO ELECTORAL Y AXIOLOGÍA JURÍDICA

Prospective electoral law and juridical philosophy of
the values.

*Recepción: Enero 17 de 2013
Aceptación: Marzo 29 de 2013*

Rubén Jaime Flores Medina

*Profesor e Investigador del Departamento de Derecho Público,
de la División de Estudios Jurídicos de la U. de G., México.
florejr@gmail.com*

Palabras clave

Derecho Prospectivo, Derecho Prospectivo Electoral y Axiología Jurídica.

Key Words

Prospective Law, Prospective Electoral Law and Juridical Philosophy of the values.

Pp. 56-65

Resumen

En esta ocasión abordamos el tema de los Principios, Valores y Normas fundamentales en materia electoral, desde un estudio filosófico de la Teoría de los Valores. Tratamos de observar las diferencias entre conceptos que el abogado prospectivista del derecho debe atender para que los Valores máximos consagrados en nuestra constitución, puedan verse reflejados en la norma material que deberá construirse por dicho prospector y retomados por el legislador electoral.

Abstract

In this occasion we approach the topic of the principles of law, Values and fundamental Procedure in electoral matter, from a philosophical study of the Theory of the Values. We try to observe the differences between concepts to that the attorney prospectivist of law must attend in order to the maximum Values dedicated in our Constitution, they could turn reflected in the substantive rule that will have to be constructed by the above mentioned prospector and taken again by the electoral legislator.

Siguiendo con mi particular interés de presentar al amable lector una descripción teórico-práctica -del que hemos conceptualizado como- *Derecho Prospectivo Electoral*¹, a la cual podemos definir como *aquella disciplina jurídico-metodológica que se ocupa de los procesos jurídicos prospectivos para la creación de proyectos de normas electorales, llevada a cabo por órganos No formalmente legislativos*; pretendo hacer ahora, una reflexión desde la doctrina jurídica, de un tópico indispensable para el diseño y la construcción material de gabinete, de toda norma electoral eficaz: el que contenga ésta, un mínimo de valores a regir e implementarse en este campo específico del derecho.

Es el *valor jurídico* el elemento que permite al legislador posibilitar -una vez aplicada- la eficacia de la norma prospectada. Sólo ajustándose -dicho legislador- en una *Teoría de los Valores*, podrá asegurar un resultado oferente del mejor de todos los posibles, en beneficio del ciudadano.

Se entiende entonces, que aquellas normas que prevean la aplicación de valores contenidos en ellas -previamente consensados por los actores del drama electoral- serán mejor recibidas por la comunidad obligada a observarlas.

Una democracia se sustenta en el reflejo de sus propios valores, debiéndose contener éstos, en cada una de las normas rectoras de las formas de presentar y ejercer prerrogativas el ciudadano; de esta manera se atenderá debidamente, el bien jurídico tutelado en el Derecho Electoral.

Por su parte, es el Derecho Prospectivo Electoral una técnica metodológica que propicia la construcción de las reglas necesarias a todo proceso electoral, sus formas y procedimientos, cumpliendo -bajo una actividad prospectiva desde luego- de una mejor manera, con el conjunto de valores propugnados históricamente por una comunidad y avalados desde la filosofía del derecho; de tal manera que los hagan aplicables, obligando a todo gobernado desde un correcto y consensado ámbito electoral.

1. Al respecto de esa novedosa disciplina, consultar la Revista Sufragio en sus números 3, 5 y 7 de los años 2009, 2010 y 2011 respectivamente.

Para ello es indispensable proceder -previa y prospectivamente-, a un proceso constructivo con enfoque axiológico, lo cual nos permitirá establecer aquél conjunto de valores que toda sociedad demanda -y no otro cualquiera- del legislador electoral.

LA AXIOLOGÍA JURÍDICA.

La Axiología o Estimativa jurídica es una parte de la denominada Teoría del Conocimiento o Gnoseología. Se ubica dentro de la llamada Protociencia o rama cognitiva que aglutina aquellas disciplinas auxiliares en la integración de toda ciencia conocida, como la ontología, la lógica, la metodología, etc.

La Filosofía Jurídica a su vez, explica y estructura a la Teoría del Conocimiento, de la cual esta disciplina -la axiología-, es la encargada del estudio de la Teoría de los Valores².

En el presente ensayo pretendemos entender el término de “valores en el ordenamiento jurídico electoral”, para diferenciarlo de otros similares como los llamados *principios y las normas o reglas de conducta per se*.

El concepto de “valor” procede del latín <*valeo*> y de las desinencias: *valeo-es-ui* (iturus), mas la terminación *ere*. Se puede decir, en una primera acepción significa estar sano, fuerte o bueno³. Otro significado sería tener autoridad, poder, influencia, crédito, ventaja, poder más o ser capaz, etc. También se entiende como tener eficacia o virtud para algo.

Se ilustra por la Real Academia de la Lengua Española, valor es: “grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite”⁴.

Desde el derecho, esta conceptualización nos puede llevar a entender los *valores* como verdaderos <*satisfactores*>, los cuales deben ser incluidos en cada norma aprobada, para el bienestar del gobernado.

Es el valor un elemento de exigencia en cada disposición, en cada norma o ley que se prospete por el Estado a través de sus poderes. Son por su naturaleza, exigencias claras del gobernado para ser incluidos como base de regulación y deseo de cómo quieren que se incluyan en cada ordenamiento. Es una base fundamental de cada sistema jurídico sobre las cuales asentar de conformidad a los ciudadanos, un modelo de *satisfactores jurídicos* que se adhieran a sus leyes.

2. Cfr. MONTES DE OCA Y SILVA, José, “Sociología Jurídica. Teoría del Conocimiento”. Apuntes de clase, Universidad de Guadalajara, México, 1973.

3. Cfr. OTERO PARGA, Milagros, “Valores Constitucionales. Introducción a la filosofía del Derecho: Axiología Jurídica”, Publicaciones Universidad de Santiago de Compostela, España, 1999, pp. 13-16. Fuente en la que me apoyo suficientemente, por su relación con nuestro derecho prospectivo electoral; su importancia e interés académico, para el presente ensayo.

4. *Ibidem*.

Si se asegura un modelo jurídico que contenga aquellos valores requeridos por cada comunidad, entonces podremos decir, se cumple con la función de prospectar adecuadamente a favor de las necesidades sociales, trayendo el bienestar esperado.

En síntesis, un valor jurídico es una cualidad o atributo específico conocido por los individuos a través del tiempo, siendo aplicable a su cultura y forma de convivir dentro de su comunidad. Es claro, las metas de cada pueblo son distintas y al tener diferentes enfoques de su realidad, los valores intrínsecos de cada pueblo resultan distintos, según sus propias circunstancias e intereses.

Por eso, el Derecho Prospectivo como proceso, busca utilizar el método de escenarios para aislar e identificar el conjunto de necesidades que deberá satisfacer una determinada regulación electoral, a fin de cumplir con las expectativas ciudadanas de una comunidad en un tiempo bien definido con antelación a la regulación que deba incorporarse, construyendo dichas normas, en base a los valores consentidos por todos los interesados. De esta manera el Derecho prospectivo se constituye en la herramienta jurídica deseable para integrar un proyecto de legislación electoral, validada por la ciudadanía que propone y vislumbra con anticipación, el escenario ideal para sus procesos electorales futuros.

La prospección junto con la planificación posibilitan –dentro del proceso jurídico prospectivo-, el advenimiento de nuevos modelos legislativos.

Los que hasta el día de hoy se siguen presentando, resultan del triunfo de los grupos reales de poder que cabildan en los congresos legislativos de nuestra República mexicana, dando la espalda a las necesidades regulatorias del ciudadano común.

Lo ideal respecto de optar por valores idóneos para integrar una norma jurídica, es la de reconocer la pluralidad de intenciones y la particularidad que exige una regulación, construida por consenso o acuerdo de sus participantes (Teoría Constructivista del Derecho⁵). El proceso prospectivo a través de órganos proyectistas de la norma considerados como No formalmente legislativos –como desde una Consejería Jurídica de la Presidencia de la República o desde una Secretaría como la de Gobernación-, dan ejemplo de ello.

La axiología jurídica como disciplina filosófica tiene por objeto estudiar y analizar aquellos problemas sociales que se decantan en una “valoración jurídica” para resolverlos. El Derecho es ejemplo palpable de esto.

Como ordenamiento, todo derecho proporciona –en intención- a los ciudadanos agregados a una determinada comunidad de intereses jurídico-políticos, normas de conducta que posibiliten una convivencia conforme a sus tradiciones y formas de resolver sus controversias.

5. RAWLS, John “Teoría de la Justicia”, Cuarta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

Desde el enfoque prospectivo se vislumbran las soluciones normativas que obligarán a los ciudadanos. Siendo preciso entonces, se actúe realizando estudios axiológicos favorables a establecer todo aquél conjunto de valores y actitudes que posibiliten su vigencia, en esa determinada sociedad.

Si dicho conglomerado social está conforme con dichas normas, será más propicio su cumplimiento, en virtud a que han sido creadas por un proceso prospectivo validado por las mismas personas llamadas a cumplirlas. Y es todo esto posible, porque todo contenido valorativo en derecho se afirma en el valor <justicia> baluarte universal de los demás valores y del proceso jurídico mismo.

Todo Derecho que se precie de contener disposiciones justas, debe proporcionar la protección y seguridad jurídicas a sus ciudadanos y gobernados, pero bajo la condición de utilizar criterios y valores previamente establecidos por la sociedad que los contiene.

Desde algunas escuelas tradicionales del Derecho, los valores máximos a perseguir están: la mencionada justicia y la utilidad. Las escuelas iusnaturalistas apuestan por ajustar la norma a las *leyes* naturales que orientan la actuación del hombre gregario. Por su parte las escuelas positivistas del Derecho dan todo porque se regule con base a la voluntad ciudadana, independientemente de su origen natural o no. Es la norma consensada por la mayoría la que obliga finalmente al ciudadano común.

Pero nuestra ciencia del Derecho reconoce varios elementos integrantes de las hipótesis normativas al puro estilo de Kelsen⁶. La norma refleja los fenómenos jurídicos a regular: Primero, desde los hechos considerados a regular; segundo, desde la norma en su sentido amplio; y tercero, desde los valores que incluye en su contenido. Es el factor valorativo el que nos ocupa y es el más importante para los fines mismos del Derecho⁷.

Si atendiéramos exclusivamente a la norma jurídica como producto integrado, nos quedaríamos en el campo del derecho positivo; lo cual trae aparejado un factor de alarma, pues su cumplimiento estricto, debe darse independientemente de si integra en su contenido, valores jurídicos o no los integra. De esta forma estaríamos ante la presencia de normas efectivas en su alcance y cumplimiento material aunque fuesen injustas.

Por otro lado, si atendemos al contenido fáctico o factual de la norma, tendríamos simples referencias de las conductas que queremos prevenir, obligar o disuadir –en su caso-, faltándonos de todas maneras el contenido valorativo de las mismas.

6. Cfr. KELSEN, Hans, "Teoría Pura del Derecho". Editorial Porrúa S.A., México, 1995.

7. La Teleología Jurídica se concibe como aquella disciplina de la Metaciencia, que estructurada por la Teoría del Conocimiento, nos indica los fines o metas a lograr por la Ciencia del Derecho. Etimológicamente proviene del latín. De Teleos= lejos y de logos estudio. Sobre lo mismo, consultar la obra referenciada en el punto 2 de este ensayo.

En la práctica prospectiva, el analista constructor de la futura norma, sabe que ésta debe ajustarse al sistema general de preferencias o valores vigentes en la legislación electoral (como ejemplo del estudio en nuestro ensayo) surgidos de fuentes legislativas basadas en la costumbre, en resoluciones jurisdiccionales y en los parámetros presentados por el ciudadano común a través de fuentes indirectas; pero siempre con una finalidad hacia lo justo, garantizando otros valores conexos a éste como el orden, la paz, la seguridad jurídica, el bien común. Todos ellos anclados a la norma constitucional que les da existencia, validez y justificación.

Las reflexiones de los dos párrafos anteriores tienen cabida en la teoría triádica o tridimensional de Reales⁸, sobre hecho, valor y norma.

Aunque pudiese señalarse desde la doctrina, estos tres elementos no pueden separarse, cabe decir, el factor *valor*, debiera ser para el prospectista del derecho electoral un contenido esencial e infaltable en toda norma jurídica diseñada o construida con vocación de eficacia y de vigencia. No toda norma debe ser sólo hechos ni sólo regulación normativa desatendiendo los valores. El orden valorativo es esencial para su eficacia y cumplimiento.

LA TEORÍA DE LOS VALORES.

Con la Filosofía del Derecho se estructura una verdadera teoría cognitiva de los valores. En efecto, si entendemos por filosofía: "... toda actividad teórico práctica que realiza el homo sapiens, de acuerdo a su especial estructura psicofísica para poder pretender resolver las cinco interrogantes de calidad que son: ¿Qué es Dios? ¿Qué es espíritu? ¿Qué es hombre? ¿Qué es universo? Y ¿Qué es materia?..."⁹, debemos definir a la Filosofía del Derecho, como ampliada en su objeto de estudio hacia la comprensión del fenómeno jurídico y en conjunto con valores y normas derivados de sus preguntas originarias.

Pero no sólo es eso. La Filosofía del derecho busca entender la trascendencia del hombre y sus instituciones jurídicas. Y esto se puede hacer únicamente a través de los valores, toda pregunta filosófica implica métodos de respuesta que necesariamente tendrán que elaborarse contando con un marco referencial de valores; pues toda crítica racional implica la intromisión de la personalidad del crítico y siempre será valorativa.

La teoría de los valores nos arrastra hacia el entendimiento de aquello en lo que la filosofía y las ciencias creen. El hombre como receptor del conocimiento universal tiene el deber de integrar un modelo de valor que sea asumido por su importancia y utilidad en el fenómeno de agregación o conformación de las sociedades para la convivencia.

8. Cfr. OTERO PARGA, *op.cit.* y REALE, Miguel, "Introducción al Derecho", Ediciones Pirámide, S. A. - Madrid, y "Teoría Tridimensional del Derecho", Tecnos, Madrid, 1997.

9. MONTES DE OCA Y SILVA, José, *op. cit.*

Entonces el concepto de *valor* distingue y separa a las sociedades modernas de las caducas. El derecho electoral es sensible a estos conceptos y a sus cambios; por ello la importancia de una adecuada conformación de valores electorales. Cosa que sólo puede lograrse a través de un adecuado proceso legislativo apoyado por estudios, planeación y procesos jurídico-prospectivos, (desde el llamado Derecho Prospectivo Electoral) buscando consensos entre los ciudadanos para lograr productos normativos deseables por su contundencia y perfección.

Está claro, la filosofía y la teoría de los valores decantan en la axiología como tal. Desde esta trinchera intelectual, se atiende el caso del Deber Ser del Derecho y el contenido valorativo para el mejor cumplimiento de sus fines¹⁰.

Es por eso y porque el derecho es dinámico que la norma cambia o muda de momento a momento, esperando adecuarse a los tiempos de la sociedad, la cual también es mutable. El hombre su destinatario, cambia de parecer y siempre busca un mejor derecho. El derecho prospectivo electoral aparece entonces, como el mecanismo procedimental para poder llegar a estructurar los cambios propuestos, y ofreciendo mejores productos normativos (prospectados y planificados conforme a los cambios esperados para un futuro lejano o cercano, según necesidades normativas).

LOS VALORES COMO PRINCIPIOS Y COMO NORMAS.

En este apartado pondremos atención en el tratamiento que los valores pueden tener dentro de la vida jurídica. En ese sentido diremos, un Valor jurídico puede ser manejado por el prospectivista del derecho desde 3 enfoques particulares ya anunciados anteriormente: El Valor intrínsecamente considerado como lo "*valioso per se*"; el Valor entendido como Principio general del derecho; y el Valor como Norma.

Nuestro concepto de Valor entendido intrínsecamente nos conduce a verlos a través de la interpretación jurídica. El prospectivista no tendría entonces mucho por hacer sino cuando sólo necesitara relacionar valores vigentes en una norma electoral para con un estadio posible de regulación que se le presentara factualmente.

Es un hecho, los valores suelen irse concretando en principios generales, necesitados de vez en vez, de una explicitación en contenidos particulares. Por ello, el prospectivista del derecho no cuenta con mayores herramientas para apoyarse.

Señalaremos como principios constitucionales reconocidos en la disposición siguiente:

“Artículo 41 ... Fcc. V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal

10. Sobre este tema consultar a DWORKIN, Ronald, "Los derechos en serio", Ariel, Barcelona, 1984.

Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. *En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores...*”

Una vez explicitados –dichos principios contenedores de valor jurídico- se continúa el proceso de transformación hacia normas concretas de regulación electoral secundaria. Nuestro prospectivista debe entonces, diferenciar los valores intrínsecos, de aquellos principios que por sí solos se pueden transformar en normas jurídicas.

Otro ejemplo de ello sería el derecho de acceso a participar en procesos electorales de un sujeto individual; el cual apoyaría su determinación en simples enunciados valorativos de la democracia electoral, para luego apuntalarlo en aquellos principios generales sobre la garantía de votar y ser votado; materializarlo en aquellas normas que contienen jurídicamente el acceso a través del cumplimiento exacto de requisitos de procedencia y validez jurídico-electoral.

Por ello, podremos decir, los principios en estricto sentido, nos suponen valores superiores a cualquier otro tipo de esfera jurídica; y toda norma prospectada, en su construcción debe incluir dichos Valores, así como los principios en los cuales se han convertido por su ascendencia teórica, conjuntando de esta forma, una adecuada norma prospectiva susceptible de conformar proyectos de iniciativa de reforma legislativa en materia electoral.

DERECHO PROSPECTIVO ELECTORAL Y FILOSOFÍA DE LOS VALORES.

El objetivo primordial de nuestra disciplina, debemos decir, es llevar a cabo sistemáticamente el estudio, planeación y programación de procesos jurídicos que hemos denominado “jurídicamente prospectivos” para apuntar la tarea constructivista de creación normativa desde gabinete, a partir de las facultades y competencias que los diferentes órdenes de gobierno han previsto para mantener actualizando los marcos normativos de dichos poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

Es desde esta trinchera –el derecho prospectivo- se que los prospectistas del derecho (abogados, economistas, filósofos, administradores, contadores, financistas, etc) se avocan al conocimiento, planeación, reforma, construcción por etapas y resolución de aquellos problemas que se nos ponen a consideración, a fin de proyectar debidamente, las nuevas formas de regulación jurídica y de normas con vocación a ser vigentes en escenarios concretos y para determinado tiempo.

Cabe reiterar, el Derecho Prospectivo en general, no elabora normas desde los órganos y mediante procesos formalmente legislativos. No, eso le corresponde al poder legislativo –en todos sus órdenes-.

Los prospectistas del derecho hacemos estudios de gabinete y construimos materialmente las normas jurídicas, mediante el método de la planeación y de la prospección, desde aquellos órganos NO formalmente legislativos, como lo son los poderes: ejecutivo (Consejería Jurídica de la Presidencia, Secretaría de Gobernación, Poderes Ejecutivos de los Estados, etc.) y desde órganos nacionales; así como también desde aquellos órganos internacionales, como desde la ONU, UNCITRAL, la OEA, ALADI, etc.

De cualquier manera, la ética del prospectista le obliga necesariamente a tomar en cuenta en el contenido normativo a construir, de todos aquellos Valores que son intrínsecamente de la comunidad a la cual se vocacionan dichas normas, a fin de perpetuar un sistema de valores jurídicos que mantengan el orden, la paz y la seguridad jurídica de esas sociedades en su conjunto.

No obstante, se nos considera como meros “asesores” o “consultores”, la responsabilidad asumida como prospectores de la ley, nos permite sentir orgullo de perfeccionar los modelos de sistemas jurídicos complejos como el del Derecho Electoral Mexicano, siempre fundándonos en la práctica de la filosofía del derecho y en sus teorías que fundan y motivan un sistema de Valores trascendentales para toda comunidad jurídica. ■

CONCLUSIONES:

El Derecho Prospectivo a través de sus mecanismos de creación normativa desde los órganos NO formalmente legislativos ya descritos en párrafos arriba, sigue siendo una propuesta metodológica para construir materialmente normas electorales eficaces y continentes de Principios y Valores que decantan en Normas para el propósito de mantener el orden, la paz y la seguridad jurídica con justicia y tolerancia electoral. Dichas normas que son generadas, mediante procesos jurídicos prospectivos consensados y validados por las técnicas científicas y a través de foros, estudios metodológicos, planificación y otros similares, serán materia de sendos Proyectos de Iniciativas legislativas, las cuales al presentarse ante las instancias competentes, dejan de ser prospectivos para convertirse en procesos formalmente legislativos, sufriendo la suerte que los grupos de interés –inmersos en los congresos-, le tengan designada.

De todas maneras, el propiciar como sustancial e indispensable la consideración de Valores Superiores en el Derecho Electoral, le dan sentido a nuestra labor y reafirman la importancia de contar los prospectistas con una adecuada preparación técnica en todas las materias de que conocerán dentro del Derecho Prospectivo Electoral, para hacer efectivos los Principios Generales del Derecho y de aquellos contenidos dentro de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como Carta fundamental y basamento de toda regulación electoral.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

- Delgado Ocando, J. M. (1963). Apuntes para una Teoría de la Valoración Jurídica. En *Revista de la Universidad de Zulia*. N. 22. Caracas.
- Delos, J.T., et al. (1967). Los Fines del Derecho: Bien Común, Justicia, Seguridad. México: UNAM.
- Dworkin, R. (1984). Los derechos en serio. Barcelona: Ariel, Barcelona.
- Flores Medina, R. J. (2009). Derecho Prospectivo Electoral: Un nuevo enfoque disciplinar. En *Revista Sufragio No. 3*, pp. 178-189. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- ____ (2010). Participación Ciudadana y Derecho Prospectivo Electoral. En *Revista Sufragio No. 5*, pp. 200-210. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- ____ (2011). Racionalidad Jurídica y Derecho Prospectivo Electoral. *Revista Sufragio No. 7*, pp. 65-76, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
- Gutiérrez, C.J. (1963). Lecciones de Filosofía del Derecho. Madrid: Editorial Tridente.
- Kelsen, H. (1995). Teoría Pura del Derecho. México: Editorial Porrúa S.A.
- Martínez Pineda, Á. (2000). El Derecho, los Valores Éticos y la Dignidad Humana. México: Ed. Porrúa.
- Montes de Oca y Silva, J. (1973). Sociología Jurídica. Teoría del Conocimiento. Apuntes de clase. México: Universidad de Guadalajara.
- Otero Parga, M. (1999). Valores Constitucionales. Introducción a la filosofía de Derecho: Axiología Jurídica. Compostela, España: Publicacións Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Rawls, J. (1971). Teoría de la Justicia. México: Cuarta reimpresión, Fondo de Cultura Económica.
- Reale, M. (1979). Filosofía del Derecho. Madrid: Ediciones Pirámides, S.A.
- ____ (--). Introducción al Derecho. Madrid: Ediciones Pirámide, S.A.
- ____ (--). Teoría Tridimensional del Derecho. Madrid: Tecnos.

ENSAYOS

EL NUEVO MODELO DE FISCALIZACIÓN: LOS RESULTADOS DESPUÉS DEL PROCESO ELECTORAL 2011-2012

The new model of regulation: the results after the
2011-2012 electoral procedure.

*Recepción: Febrero 11 de 2013
Aceptación: Abril 17 de 2013*

Francisco Javier Guerrero Aguirre

*Doctorado en Relaciones Internacionales y Maestría en Análisis de Conflictos Internacionales, ambos en la
Universidad de Kent en Canterbury, y Licenciatura en Derecho en la UNAM.
Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral.
francisco.guerrero@ife.org.mx*

Enrique Andrade González

*Licenciado en Derecho, Universidad Iberoamérica
Coordinador Jurídico de Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral.
enrique.andrade@ife.org.mx*

Palabras Clave

Instituto Federal Electoral, fiscalización, partidos políticos, proceso electoral y rendición de cuentas.

Keywords

Federal Electoral Institute, regulation, political parties, electoral procedure and accountability.

Pp. 67-85

Resumen

Se presenta el ensayo, en aras de abonar a la comprensión de una de las principales funciones encomendadas al Instituto Federal Electoral, la de velar por que exista una efectiva rendición de cuentas de los partidos políticos, se bus-

ca explicar las condiciones de la competencia electoral, el financiamiento y el sistema de rendición de cuentas, que hacen que el Instituto esté en posibilidad de corroborar que el conjunto de disposiciones relativas a los ingresos y gastos de los partidos políticos, se cumpla.

Abstract

We present the essay, in order to clear out one of the main tasks entrusted to the Federal Electoral Institute, that of ensuring that there is an effective accountability of political parties, we seek to explain the conditions of the electoral competition, the funding and accountability system, which lets the Institute to be in a position to confirm that all provisions concerning the income and expenditure of political parties, have been compliance.

I. INTRODUCCIÓN.

La revisión de los gastos de campaña, es el resultado del despliegue de una de las facultades más importantes que tiene la autoridad electoral federal, la de fiscalizar el gasto de los recursos en su mayoría públicos en las campañas electorales, atribución derivada del artículo 41 constitucional, referente a las facultades de revisión del origen y gasto de los partidos a través de un órgano técnico de este Consejo que cuenta con autonomía de gestión y no está limitado para el cumplimiento de sus atribuciones, por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Es importante destacar que para la Constitución, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos es una tarea de primera importancia, se realiza por parte de un órgano especializado y profesional en su desempeño y para la revisión exhaustiva de los gastos de los partidos y de los candidatos, no está sujeto a ningún límite interno ni externo, que impida realizarla.

En ese sentido de acuerdo al artículo 81, del Código Electoral, la Unidad de Fiscalización tiene la facultad de recibir y revisar los informes de gastos de campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, además, tiene la facultad de requerir información complementaria o comprobatoria, respecto de los apartados que contengan estos informes y puede practicar las auditorías correspondientes para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes.

Es decir, como en el sistema impositivo federal parte de la base de que el sujeto auditado es el que informa de sus gastos y la autoridad únicamente revisa el propio informe y despliega sus facultades de investigación, para verificar si éste es completo y veraz.

Por ello, en aras de abonar a la comprensión de una de las principales funciones encomendadas al IFE, la de velar por que exista una efectiva rendición de cuentas de los partidos políticos, me dí a la tarea de escribir este ensayo, mediante el cual trataré de explicar las

condiciones de la competencia electoral, el financiamiento y el sistema de rendición de cuentas, que hace que el Instituto esté en posibilidad de corroborar que el conjunto de disposiciones relativas a los ingresos y gastos de los partidos políticos, se cumpla.

No por nada, de acuerdo a estudiosos del tema, algunos de los principales beneficios, producto de la rendición de cuentas sobre la calidad del sistema democrático son, los de mejorar la calidad de la información del ciudadano; generar incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumentar el costo, o el riesgo; permitir la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento; poner obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido en el gobierno y; generar incentivos para el control recíproco de los partidos políticos.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LAS FACULTADES DEL IFE EN LA MATERIA.

Es evidente, que la fiscalización a los partidos políticos es una preocupación de las democracias en el mundo, tema abordado desde diferentes ópticas, sin embargo de acuerdo con José Woldenberg¹, primer Consejero Presidente del IFE, a pesar de los distintos enfoques, existen ciertos aspectos en los cuales coinciden en que representan las bases sobre las cuales se debe de fiscalizar el gasto, tales como, el otorgamiento de financiamiento público; el control y límites del financiamiento privado; la prohibición de determinadas fuentes de financiamiento; los límites a los gastos electorales, incluyendo la prohibición de realizar actividades proselitistas fuera de los periodos de campaña, así como de contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación, y las sanciones aplicables por la contravención de las reglas sobre el particular.

Recordemos, en México, las reformas en materia electoral referentes al financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos se han realizado en el marco de las reformas del Estado y generalmente en el contexto de una latente, inconformidad por los resultados electorales.

En este contexto, la fiscalización de los recursos de los partidos es una materia relativamente novedosa, con la reforma legal de 1987, se previó por primera vez el financiamiento público de carácter directo o pecuniario para los partidos políticos. Los criterios de los cuales se partía para otorgar dicho financiamiento era el número de votos obtenidos en las elecciones federales inmediatamente anteriores y el número de curules logradas en la Cámara de Diputados por cada partido, siendo la base lo que se denominó como «costo mínimo de una campaña para diputado».

1. Woldenberg, José, Mi lectura de las elecciones, revista Convivio, septiembre de 2012.

Posteriormente, con la reforma constitucional y legal de 1990 y 1993, se ampliaron los conceptos de financiamiento público y se agregó un concepto más (el del desarrollo político), otorgado a los partidos con registro más reciente.

Asimismo, se aprobaron normas relativas al financiamiento privado, se prohibió el financiamiento proveniente de los órganos federales, de los Estados o de los Ayuntamientos, distinto del regulado en la propia normativa electoral; además de que se prohibieron las aportaciones de entidades públicas, de extranjeros, de ministros de culto y de empresas mercantiles.

La primera experiencia oficial de revisión de las finanzas partidistas se dio a propósito de las campañas federales de 1994. De ese ejercicio se conoció que el 80% de los recursos habían sido erogados por un solo partido, el Revolucionario Institucional, lo cual dio elementos de juicio objetivos para avanzar hacia un sistema con mayores dosis de equidad como el que se configuró con la reforma de 1996.

Con la reforma de 1996, al artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen las bases, aún en vigor, del sistema de financiamiento de los partidos políticos en México.

La importancia del financiamiento de los partidos políticos se evidencia en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996, en la que se sostuvo:

“El primer objetivo, es garantizar que los partidos políticos cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro y conocido por ellos mismos y la ciudadanía... la iniciativa propone establecer las bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.”²

Las principales características y atributos del régimen de financiamiento de los partidos políticos que derivan de la citada reforma de 1996 son las siguientes:

- a) Se establece que el financiamiento público debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley;
- b) Se reestructuran las modalidades de financiamiento público y su forma de distribución, buscando una mayor equidad entre los distintos partidos políticos, asignando un 30% por igual a todos los partidos políticos y el restante 70% se distribuye de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido;
- c) Se suprime la doble modalidad de registro y se fija en 2% el porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve su registro;
- d) Se prohíben las aportaciones de personas no identificadas y se establecen nuevos límites al financiamiento de simpatizantes, que no puede exceder del 10% del total del financiamiento público otorgado; y

2. Exposición de Motivos, reforma al artículo 41, Constitucional, Gaceta Legislativa 1996.

- e) Se establece una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral administrativa (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral).

Luego entonces, a fin de poder pasar del papel a la práctica y poder aplicar las nuevas normas, como resultado de la reforma de 1996, se encomienda al Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos, la tarea permanente de vigilar y controlar se acaten debidamente todas las obligaciones correspondientes con motivo del financiamiento para la realización de sus actividades.

Para cumplir con esta encomienda, se creó la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del IFE, la cual tenía el carácter de permanente y era integrada exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General, la cual contaba con las atribuciones siguientes:

- 1) Elaborar los lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos recibidos por los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento.
- 2) Vigilar que los recursos ejercidos por los partidos y las agrupaciones políticas sobre el financiamiento, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.
- 3) Revisar los informes que los partidos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino y sus recursos anuales y de campaña, según corresponda.
- 4) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.
- 5) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- 6) Presentar al Consejo General los exámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas.
- 7) Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

Es importante destacar el hecho de que la fiscalización en México recayera en un órgano autónomo y en una Comisión Permanente del Consejo General, pues ello garantizó que la rendición de cuentas de los partidos tuviera un seguimiento puntual a cargo de una autoridad, quien es a la vez independiente de otros poderes del Estado.

Ahora bien, a pesar de las amplias atribuciones definidas en la ley y de su carácter independiente de los partidos, la autoridad fiscalizadora en México ha enfrentado obstáculos para desempeñar su labor. Un ejemplo de esto se vislumbró en las campañas electorales del año 2000, en las cuales se presentaron denuncias por financiamiento ilegal; una cometida por el PRI y otra por el PAN (en alianza con el Partido Verde) respectivamente.

Los casos del “Pemexgate” y “Los Amigos de Fox”, pusieron a prueba tanto el diseño legal para llevar a cabo una exhaustiva fiscalización, como al Instituto Federal Electoral, el cual para la realización de sus investigaciones, requirió de la colaboración de distintos órganos del Ejecutivo encargados de la procuración de justicia, así como del sistema financiero mexicano y también del Poder Judicial.

El Instituto, tras esos procesos de investigación no exentos de controversias, finalmente impuso dos sanciones que pueden considerarse como históricas: 1,000 millones de pesos al PRI (la más alta de las que se tenga noticia en los sistemas democráticos) y 545 millones a los partidos de la coalición Alianza por el Cambio que había llevado a la Presidencia al titular del Ejecutivo en funciones.

Reforma Constitucional y legal electoral 2007-2008.

Hablo hasta aquí, del anterior modelo de fiscalización en el IFE, del que puedo afirmar que, como consecuencia de estos dos sonados casos de financiamiento electoral, surgió en México una legislación más sólida, como ha ocurrido en otras Naciones.

La nueva reforma electoral de 2007–2008, la cual a la fecha nos rige, puede verse como un fortalecimiento de la equidad en las condiciones de la competencia, ya que surgieron cambios más importantes en esta materia como son:

- 1) Se cancela la compraventa de publicidad electoral en radio y televisión, y se garantiza el acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación electrónica a través de los tiempos de Estado de forma exclusiva.
- 2) Se ratifica el principio de máxima transparencia y rendición de cuentas en los manejos financieros de los partidos. Para ello, el Instituto Federal Electoral ve fortalecidos los instrumentos para realizar la fiscalización a los partidos, en tanto se establece los secretos fiduciario, bancario y fiscal, no le serán oponibles.
- 3) Los partidos políticos que pierdan su registro por no contar con una base mínima de apoyo electoral, deberán llevar a cabo procesos de liquidación para asegurar que sus bienes se reintegren al patrimonio público.
- 4) Asimismo, la regulación de las franquicias postales como prerrogativa de los partidos especifica los límites de su uso.

Actualmente, bajo el nuevo modelo de fiscalización, se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE (UFRPP), a partir del 2008, con la tarea de

realizar las funciones que desempeñaba la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

La Unidad de Fiscalización es el órgano técnico del Consejo General del Instituto, autónomo en gestión y cuyo nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva.

Esta Unidad es responsable de recibir y revisar los informes del origen, monto, destino de los recursos ordinarios y de campaña presentados por los partidos políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales, así como de la práctica de auditorías sobre el manejo de los recursos y situación contable y financiera de los partidos.

En el desempeño de sus facultades y atribuciones, la Unidad de Fiscalización no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario. Las autoridades competentes a las cuales se les solicite información están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de 30 días hábiles, los requerimientos de información realizados por la Unidad de Fiscalización.

El director general de la Unidad de Fiscalización será designado por el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y deberá reunir los mismos requisitos que los directores ejecutivos del IFE.

Entre otras, la Unidad de Fiscalización está cargo de las siguientes funciones:

- Recibir y revisar los informes respecto del origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad reciben para su financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.
- Desahogar de los procedimientos administrativos respecto de las quejas presentadas en materia de fiscalización y vigilancia.
- Presentar al Consejo General el proyecto de Reglamento que indica la aplicación del esquema de rendición de cuentas.
- Conducir los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.
- Celebrar convenios de coordinación en materia de fiscalización con las entidades federativas.
- La Unidad de Fiscalización deberá garantizar el derecho de audiencia a los partidos políticos y en general de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización. Los partidos tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de ingresos y gastos, o estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad de Fiscalización a fin de aclarar discrepancias.
- La Unidad de Fiscalización podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización previo acuerdo del Consejo General; estos procesos deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses.

Por su parte, corresponde al Consejo General, de acuerdo al artículo 84, del Código Electoral, vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización, así como dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones. El Consejo General, tiene la facultad para imponer las sanciones por irregularidades cometidas en materia de fiscalización.

Una vez que la UFRPP someta a consideración del Consejo General el proyecto de resolución respectivo, este órgano de dirección podrá:

1. Aprobar el proyecto de resolución en sus términos.
2. Aprobar el proyecto de resolución con el engrose que proceda en atención de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría.
3. Modificar el sentido del proyecto de resolución procediendo a aprobarlo dentro de la misma sesión, siempre y cuando se considere que puede hacerse, y que no contradice lo establecido en el cuerpo del proyecto; o
4. Rechazar el proyecto de resolución y ordenar la devolución a la UFRPP.

Las resoluciones dictadas por el Consejo General en ejercicio de sus facultades, podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante el recurso de apelación, tal y como lo dispone la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. El TEPJF tiene la facultad de confirmar o revocar la resolución recurrida.

Ante estas premisas y, considerando que uno de los principales elementos que definen a un régimen político moderno como democrático, es la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, el IFE se preparó de nueva cuenta, a organizar el proceso electoral federal 2011-2012, con el propósito de renovar en México, a los legisladores integrantes del Congreso de la Unión (128 senadores y 500 diputados federales) y de elegir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, contando con el actual modelo de fiscalización.

III. PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012.

El COFIPE establece el inicio del Proceso Electoral Federal Ordinario en octubre del año previo a la elección, y su conclusión con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que debe ocurrir, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección.

Es decir, la conclusión es una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

El proceso electoral llevado a cabo el pasado 1° de julio y, en el cual participé como integrante del Consejo General del IFE, requirió y, lo digo sin temor a equivocarme, de un arduo trabajo por parte del Instituto; tan sólo para poder dimensionarlo, menciono a continuación, algunos datos sobresalientes:

1. Se instalaron 99.98% de las 143,132 casillas aprobadas (básicas 66,526, contiguas 69,602, extraordinarias 6,102 y especiales 902 en todo el territorio nacional).
2. Participaron 572,528 ciudadanos que integraron las Mesas Directivas de Casilla.
3. El padrón electoral fue de 84'464,713 ciudadanos.
4. Se produjeron 248'036,580 boletas y 1'203,192 actas.
5. Por primera vez el Instituto monitoreó los tiempos de radio y televisión en un proceso federal, incorporando en el catálogo de medios del IFE: 2,335 concesionarios y permisionarios (1,594 emisoras de radio y 741 emisoras de televisión).
6. Se monitorearon 493 noticieros seleccionados.
7. Se alcanzó un nivel de cumplimiento promedio por entidad federativa del 98.81% de la transmisión de lo pautado.

Una parte esencial de las elecciones, la constituye el financiamiento público, reglamentado por el artículo 78, del COFIPE, que prevé un generoso financiamiento público -debe ser superior al financiamiento privado- y tiene tres propósitos principales:

1. Generar equidad entre los partidos políticos a partir de las siguientes premisas:
 - Financiamiento público ordinario: distribuido conforme a la fórmula: 30% en forma igualitaria y 70% según el porcentaje de votación nacional emitida en la elección federal inmediata anterior.
 - En año de elección federal se otorgará un 50% adicional del financiamiento para gastos de campaña.
 - Aunado a esto se destinan los siguientes porcentajes para actividades específicas: 3% para educación, capacitación política, investigación, tareas editoriales, etc.
2. Transparentar el origen de los recursos recibidos los partidos políticos al hacer del conocimiento público sus ingresos.
3. Blindar la autonomía de los partidos políticos al permitirles tener recursos suficientes independizándolos así de los intereses privados.

Fue en este contexto, que en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012, el Consejo General, propuso al Congreso Federal que el monto para el financiamiento público de los partidos políticos para el 2012, sería de 3 mil 361 millones 120 mil 241 pesos, con 87 centavos. De éstos, 144 millones 48 mil 36 pesos, con 7 centavos, se repartieron en forma igualitaria a cada partido político en razón de la porción proporcional de financiamiento (30%).

Es oportuno decir, que los partidos políticos cuentan con financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales, el cual se les otorga de forma adicional al resto de las prerrogativas, equivalente al 50% más, por ello se repartieron mil 680 millones 560 mil 420 pesos, con 78 centavos, para los gastos de campaña de los partidos políticos, así como 100 millones 833 mil 625 pesos, con 25 centavos, para gastos específicos.

Asimismo, cuentan con otros recursos provenientes de la militancia, simpatizantes, candidatos, autofinanciamiento y rendimientos financieros.

La finalidad de preservar el principio de equidad en la contienda y equidad en el financiamiento a los partidos políticos, también puede observarse en la asignación de topes de gastos de precampaña y campaña aplicando a todos los partidos políticos por igual. Por ello, para esta elección, del año 2012, el IFE estableció los siguientes topes de precampaña y campaña:

MONTOS AUTORIZADOS PARA PRECAMPAÑA	
CARGO AL QUE SE POSTULA	MONTO AUTORIZADO
Precandidato a Presidente	\$67'222,416
Precandidato a Diputado (MR)	\$162,536
Precandidato a Senador	Variable dependiendo la entidad: Mayor monto: \$4'481,494.46 pesos para el Distrito Federal, el Estado de México y Veracruz. Menor monto: 448,149 pesos para Baja California, Campeche y Colima.

MONTOS AUTORIZADOS PARA LA CAMPAÑA	
CARGO AL QUE SE POSTULA	MONTO AUTORIZADO
Presidente	\$336,112,084.16.35
Diputado (MR)	\$1,120,373.61
Senador	Que el tope máximo para gastos de campaña por fórmula para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, es igual al tope máximo de gasto de campaña por candidato a diputado de mayoría relativa, equivalente a \$1'120,373.61 (un millón ciento veinte mil trescientos setenta y tres pesos 61/100 M.N.); multiplicado por el número de distritos electorales que comprende cada entidad federativa y que en ningún caso se podrán considerar más de veinte. Los montos más altos lo tiene el D.F y el Estado de México con \$22'407,472.28.

De esta manera el financiamiento público pretende inhibir que los partidos busquen obtener más recursos a través del financiamiento privado, así esta acción modificaría su capacidad de acción durante el Proceso Electoral Federal, poniendo a un partido en condiciones más ventajosas que los demás, se piensa el financiamiento privado les implica mayores compromisos con grupos económicos, lo cual vulnera su capacidad de gobierno.

Este principio de equidad también se garantiza con la existencia de topes a aportaciones individuales, de 1 millón 680 mil 560 pesos, con 42 centavos, y de la militancia en conjunto, 33 millones 611 mil 208 pesos, con 42 centavos, y de simpatizantes en conjunto 33 millones 611 mil 208 pesos, con 42 centavos.

En cuanto a las precampañas y, en virtud de las facultades conferidas a la Unidad de Fiscalización, dada la reforma de 2007, se ha permitido que la revisión de las finanzas de los sujetos fiscalizados sea más incisiva, exhaustiva y transparente, resaltando la posibilidad que tiene como órgano técnico del Consejo General de sobreponerse a los secretos bancario, fiscal y fiduciario.

El 9 de mayo del 2012, la Unidad de Fiscalización presentó al Consejo General del IFE, el dictamen consolidado y el proyecto de resolución de 261 informes de precampaña considerados en un procedimiento expedito, tomando en cuenta los criterios previamente aprobados por el órgano máximo de decisión el 25 de enero de 2012 (obtención del registro como candidato, posible rebase de topes de precampaña, la omisión de presentar documentación comprobatoria indispensable, etcétera).

Si bien, se implementó por primera vez en el Proceso Electoral 2008-2009, ahora implicó un mayor reto, pues representaba la renovación del Ejecutivo Federal.

Este procedimiento expedito culminó con la sanción a 26 faltas formales y el inicio de 8 procedimientos oficiosos. Ello implicó sanciones por un monto total de 782 mil 802 pesos, con 47 centavos, para todos los partidos y coaliciones fiscalizadas, respecto a sus gastos de precampaña.

Respecto a las campañas, el Consejo General con el ánimo de coadyuvar en el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, decidió el pasado 16 de mayo de 2012, obsequiar la solicitud iniciada por la Coalición Movimiento Progresista que pedía realizar, de manera anticipada, la revisión de las finanzas de los partidos y coaliciones, relativo a los ingresos y gastos de campaña relativos a los candidatos a la Presidencia de la República para el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Por ello, se votó y aprobó un acuerdo elaborado por el propio IFE, a fin de que la Unidad de Fiscalización, entregara el 30 de enero de 2013, el Dictamen Consolidado y Proyecto de resolución de lo que denominó “Fiscalización Anticipada”.

Para lograrlo, el Acuerdo del Consejo General 301/2012, estableció una ruta crítica muy clara a la cual se debían apegar todos los partidos, coaliciones y candidatos. La Unidad de Fiscalización llevó a cabo un Programa de Fiscalización a los partidos políticos y coaliciones, mediante el cual diseñó una estrategia que contempló la revisión en tres etapas que le permitirán contrastar la evidencia obtenida en las auditorías, analizar las operaciones de origen y aplicación de recursos y solicitar información a diversos entes financieros.

Programa de fiscalización a los partidos políticos y coaliciones.

ETAPA	OBJETIVO	PERIODO
Primera	Revisión de las finanzas de los partidos políticos y coaliciones, en relación con los gastos realizados por los candidatos a la Presidencia.	30 de marzo a 30 abril
Segunda	Durante esta etapa, la Unidad de Fiscalización dará seguimiento a las observaciones determinadas en la primera etapa y validará las respuestas obtenidas de las confirmaciones durante la misma etapa que estaban pendientes de contestación al cierre del acta final.	30 de marzo al 30 de mayo
Tercera	Da inicio una vez que los partidos hayan entregado a la Unidad de Fiscalización el informe final de gastos de campaña. Así, de encontrarse errores u omisiones, éstos serán notificados a través de oficios en primera y segunda vuelta; así mismo, de las respuestas que realicen los partidos políticos, la Unidad de Fiscalización les informará si las aclaraciones o rectificaciones hechas subsanan los errores y omisiones encontrados.	8 de octubre

Descripción del procedimiento de fiscalización.

PROCEDIMIENTO	FECHA
Entrega de los informes finales de gastos de campaña.	8 de octubre de 2012
Notificación del primer oficio de errores y omisiones que incluye aquellas observaciones no subsanadas de la primera y segunda etapa y las observaciones determinadas en esta tercera etapa.	29 de octubre de 2012
Respuesta al primer oficio de errores y omisiones.	13 de noviembre de 2012
Primera confronta (se trataron 111 asuntos).	30 de noviembre de 2012
Notificación del segundo oficio de errores y omisiones.	5 de diciembre de 2012
Segunda confronta (se trataron 157 asuntos).	7 de diciembre de 2012
Respuesta al segundo oficio de errores y omisiones.	12 de diciembre de 2012
Presentación de Dictamen y Resolución.	5 de enero de 2013
Sesión de Consejo para aprobación de Dictamen y Resolución.	30 de enero de 2013 (se aplazó al 6 de febrero)

Por otra parte, la Unidad de Fiscalización en un ejercicio constante de una adecuada rendición de cuentas de los partidos políticos (tratándose de las campañas) realiza actividades permanentes de revisión tales como: seguimiento a actividades de la candidata y los candidatos con la presencia de auditores en actos públicos para la obtención de evidencia; visitas de verificación en 50 distritos electorales y 8 entidades federativas previamente seleccionados; envío de la lista de personas políticamente expuestas a la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP (con la finalidad de realizar el cruce con su base de datos para determinar sujetos con operaciones inusuales o relevantes).

En esa lógica de exhaustividad y certeza, la Unidad lleva a cabo un monitoreo de medios impresos y de espectaculares. Respecto al primero, a través de las Coordinaciones Estatales de Comunicación Social del IFE, se realiza el monitoreo de 48 revistas y semanarios, así como de 287 diarios a nivel regional; en tanto que a nivel nacional se identifican 32 revistas y 25 periódicos (8 de circulación nacional).

En el caso de los espectaculares se creó el “Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares”, mediante el cual se realiza un monitoreo en todo el territorio nacional en aquellos distritos con 70% o más localidades urbanas, siendo las principales calles y avenidas el objeto de la muestra.

Adicionalmente, en materia de fiscalización se prevé el procedimiento administrativo de queja sobre el financiamiento y gasto de los partidos políticos como mecanismo de control y legalidad que permite la investigación de presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones.

Finalmente, para hacer posible una fiscalización más integral y completa, el IFE ha celebrado convenios de colaboración con todas las autoridades locales del país con la finalidad de tener una comunicación institucional ágil y cierta para intercambiar información relativa a los movimientos financieros que realizan tanto los Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos como sus representaciones en las entidades federativas.

Fiscalización Adelantada sobre gastos de campañas presidenciales.

En cumplimiento al mandato del Consejo General del IFE, de anticipar los resultados de la revisión de las finanzas de los partidos y coaliciones respecto de los ingresos y gastos de campaña relativos a los candidatos a la Presidencia, el pasado 30 de enero, la Unidad de Fiscalización, entregó el dictamen correspondiente del cual se presentaban los siguientes resultados:

El monto reportado en los informes de los partidos políticos y las coaliciones, a los que acompañaron las balanzas y documentación comprobatoria, dieron cuenta de los siguientes importes de gasto³:

PARTIDO	MONTO
Partido Acción Nacional	\$ 209'191,126.88
Compromiso por México	\$ 241'815,461.39
Movimiento Progresista*	\$ 370'543,083.36
Nueva Alianza	\$ 108'863,449.77

*Nota: La cantidad reportada en la caratula del informe de gastos de campaña presentada por la coalición Movimiento Progresista señalaba que el gasto total era \$286'232,327.29 pesos.

El monto global de incumplimientos por todas las campañas fue de 128 millones 113 mil 422 pesos, con 83 centavos, distribuidos de la siguiente manera:

3. Información proporcionada por UFRPP el 30 de enero 2013.

El nuevo modelo de fiscalización: Los resultados después del proceso electoral 2011-2012

PARTIDO	MONTO
Partido Acción Nacional	\$ 11'337,637.83
Compromiso por México	\$ 86'963,860.45
Movimiento Progresista	\$ 28'335,643.37
Nueva Alianza	\$ 1'476,281.18
Total	\$128'113,422.83

Es importante señalar, la UFRPP adicionó el monto de la queja conocida como Monex-Tarjetas, conforme lo establece el artículo 177, en su facultad de prorratear su gasto en las diversas campañas federales, dicho monto ascendió a 5 millones 934 mil 281 pesos, con 33 centavos.

En el proyecto presentado el pasado 30 de enero, se sancionaban observaciones no solventadas las cuales incluyen:

- Gastos no reportados por más de 28.1 millones de pesos.
- Gastos sin objeto partidista por aproximadamente 12.7 millones de pesos.
- Rebase de tope de gastos de campaña.

Como resultado de la auditoría, la autoridad determinó los siguientes gastos finales para la campaña presidencial:

PARTIDO	MONTO	TOPE DE CAMPAÑA
Partido Acción Nacional	\$ 220'528,607.50	
Compromiso por México	\$ 328'779,321.84	7'332,762.32 (abajo del tope)
Movimiento Progresista	\$ 398'878,726.90	62'766,642.80 (arriba del tope)
Nueva Alianza	\$ 110'339,733.95	

De igual manera, como resultado al proceso de fiscalización, se proponía al Consejo General en el dictamen sancionar a los partidos políticos y coaliciones por: 186 millones 862 mil 482 pesos, con 58 centavos.

PARTIDO	NO. DE CONCLUSIONES FORMALES	NO. DE CONCLUSIONES DE FONDO	MONTO DE LA MULTA	TOTAL
Partido Acción Nacional	11	7	2'288,629.4	2'288,629.4
Compromiso por México	30	25	PRI 43'693,762.55	54'616,826.65
			PVEM 10'923,064.1	
			PRD 54'297,370.88	
Movimiento Progresista	90	38	PT 38'358,622.19	129'673,051.05
			MC 37'017,057.98	
Nueva Alianza	1	5	283,975.48	283,975.48

Nota: Los montos presentados en la tabla anterior corresponden al dictamen del 30 de enero, seguramente no coincidirán con el dictamen que se presentará ante el Consejo General el próximo mes de julio.

De acuerdo a los resultados presentados en el dictamen, el rebase de los topes de campaña por la Coalición Movimiento Progresista ascendió a 62 millones 766 mil 642 pesos, con 80 centavos, por lo que los partidos integrantes de dicha coalición serían sancionados de manera igualitaria por la cantidad de 20 millones 922 mil 214 pesos, con 26 centavos.

IV. PARTICULARIDADES DE LA FISCALIZACIÓN SOBRE GASTOS DE CAMPAÑA.

En este punto, considero vale la pena explicar un poco, un término que ha causado confusión, o no se conoce detalladamente.

Me refiero al prorrateo, que es la distribución de gastos cuando existen dos o más campañas beneficiadas.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 177, del Reglamento de Fiscalización⁴, los partidos políticos o coaliciones incurrir en dos tipos de gasto: los directos y los sujetos de prorrateo.

Los gastos directos se aplican cuando es identificable sólo una campaña beneficiada y los gastos prorrateables que como ya se dijo, se aplican cuando existen dos o más campañas beneficiadas.

Cuando esto ocurre, la distribución del gasto se debe realizar de la siguiente manera:

El 50% se asigna de manera igualitaria y el otro 50% restante en función del criterio adoptado por cada partido o coalición de manera libre, en concordancia con las campañas beneficiadas y que haya notificado a la autoridad con la presentación de sus informes.

El porcentaje de prorrateo se determina libremente por el partido o coalición y usualmente lo determinan conforme lo siguiente:

1. Propaganda en beneficio de la campaña presidencial, senadores y diputados.
2. Propaganda en beneficio de la campaña presidencial y senadores.
3. Propaganda en beneficio de la campaña presidencial y diputados.

4. Reglamento de Fiscalización del IFE, aprobado el 4 de julio de 2011, Acuerdo CG20/2011.

PRORRATEO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA LA PROPAGANDA QUE BENEFICIA A PRESIDENTE, SENADORES Y DIPUTADOS (2011-2012).

PARTIDO O COALICIÓN	50%	50%		
		PRESIDENTE	SENADORES	DIPUTADOS
Partido Acción Nacional		40%	59%	1%
Compromiso por México		1%	49.99%	49.99%
Movimiento Progresista	IGUALITARIO	34.17%	34.17	31.67%
Partido Nueva Alianza		100%	0%	0%
Partido Revolucionario Institucional		1%	49.50	49.50%
Partido Verde Ecologista de México		2%	96.00%	2.00%

Es relevante mencionar que la autoridad debe respetar invariablemente el criterio de prorrateo que notificó el partido político a la Unidad de Fiscalización, tal y como lo hizo para el año 2006, en el cual el porcentaje de prorrateo presentado por el Partido Acción Nacional para su candidato a la presidencia fue de 0%.

V. SESIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL 30 DE ENERO DE 2012.

Fue a la luz de todo este cúmulo de actividades y revisiones exhaustivas, como llegamos a la Sesión Extraordinaria del Consejo General del IFE, del pasado 30 de enero, fecha en la cual la Unidad de Fiscalización hizo entrega al Consejo General, del Dictamen Consolidado y Proyecto de resolución de lo que denominó “Fiscalización Anticipada”.

Sin embargo, en esa ocasión debido al poco tiempo con el que contamos en el Consejo General del IFE (48 horas), para la revisión y análisis del dictamen presentado por la Unidad de Fiscalización, en una larga y debatida sesión, el Consejo General, en votación de siete votos a favor (Alfredo Figueroa Fernández, Lorenzo Córdova Vianello, Sergio García Ramírez, Benito Nacif Hernández, María Marván Laborde, María Macarita Elizondo Gasperín y el que esto escribe, Francisco Javier Guerrero Aguirre) y dos en contra (Leonardo Valdés Zurita y Marco Antonio Baños Martínez), se decidió posponer la discusión y la votación del dictamen por una semana.

Posteriormente, durante la Sesión Extraordinaria del pasado 6 de febrero, el Consejo General del IFE, respecto a la devolución del dictamen correspondiente a los resultados del proceso de fiscalización de los gastos de campaña de los candidatos a la Presidencia de la República, dividió de nueva cuenta su votación, en cinco votos a favor (Alfredo Figueroa Fernández, Lorenzo Córdova Vianello, Benito Nacif Hernández, María Marván Laborde y María Macarita Elizondo Gasperín) y tres en contra (Leonardo Valdés Zurita, Marco Antonio Baños Martínez y el autor de este artículo, Francisco Javier Guerrero Aguirre) ante la abstención del voto del Consejero Sergio García Ramírez, por lo que no se aplicaron las sanciones propuestas por la Unidad de Fiscalización, por las irregulari-

dades encontradas para todos los partidos políticos y coaliciones, en donde destacaba el rebase de gastos de topes de campaña presidencial, por parte de la Coalición Movimiento Progresista, de poco más de 60 millones de pesos.

Los argumentos para devolver el dictamen fueron:

- El dictamen no ofrece los elementos que expliquen los criterios para clasificar el gasto, es decir, no es claro cómo se determinó el tipo de gasto y la distribución del gasto centralizado, no se aclara cómo se acredita el beneficio en términos del artículo 177.
- Carece de narrativa, no es claro el concepto de beneficio o de campaña beneficiada, no se sabe ¿Por qué? o bajo qué criterios se consideró que se beneficiaban a unas campañas u otras, sobre todo para efecto de la distribución del gasto (prorratio).
- No está suficientemente motivado, por lo que es importante exista transparencia y certeza para explicarle a la sociedad acerca de cómo se gastan sus recursos.
- Es necesario hacer una revisión integral, es decir, se requiere contar con un dictamen consolidado con la información de los gastos de campaña de diputados y senadores, debido a que el análisis en este momento estaría incompleto, sobre todo cuando las campañas suceden al mismo tiempo y en el mismo lugar.
- La argumentación de los consejeros Alfredo Figueroa Fernández y Benito Nacif Hernández acerca de la necesidad de reinterpretar el artículo 177, apartado B, para que la autoridad reasignará nuevos porcentajes del gasto a prorratear, con la finalidad de garantizar una mayor equidad en la contienda y la propuesta que hicieron, no obtuvo la mayoría de votos, por lo que no se podrán cambiar los criterios aplicados con respecto al prorrateo.

Las Razones para votar a favor del Dictamen:

- El respeto al gran trabajo de la Unidad de Fiscalización, la cual hizo un trabajo exhaustivo responsable y con los más altos estándares de calidad en materia de auditoría.
- El respeto a los partidos políticos que cumplieron en tiempo y forma con sus informes finales de campaña y a las reglas que se pusieron y se informaron debidamente.
- Los partidos tuvieron durante el proceso de fiscalización, la garantía de audiencia y confrontas para explicar y en su caso subsanar las observaciones que se fueron encontrando a lo largo de la auditoría.
- En virtud de que los porcentajes de cómo distribuir el gasto prorrateable fue definido por los partidos políticos en uso de su derecho, tal y como lo marca el artículo 177, del COFIPE.

Los argumentos del Consejero Marco Antonio Baños y del suscrito, fueron plasmados en el “voto particular” presentado, en donde medularmente manifestamos lo siguiente⁵:

El Acuerdo 301/2012 fue en su momento aprobado por unanimidad, no fue impugnado, sin embargo cuando se propuso también por el Partido de la Revolución Democrática, que la fiscalización de gastos de la campaña presidencial se empatara con la calificación de la elección y este consejo no aprobó dicha propuesta en el Acuerdo CG 558/2012 que fue impugnado por el PRD y confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se desestimaron los agravios de la Coalición Movimiento Progresista precisamente porque el Acuerdo de Mayo había dado la certeza a los partidos respecto de los tiempos de la fiscalización y las etapas y que estos tiempos dice textualmente la Sala Superior, en el SUP-RAP 418/2012 no podrían modificarse después, la Sala Superior, declaró la vigencia y legalidad del acuerdo de mayo, que no solamente adelanta la revisión de los gastos de campaña, sino también la aprobación del Dictamen y su Resolución, por lo que en este caso concreto legalmente, para nosotros aplazar la resolución del presente proyecto de resolución para el mes de julio significa que el Consejo General, está revocando un Acuerdo propio, lo cual sabemos no es posible para las autoridades administrativas.

VI. CONSECUENCIAS DEL DIFERIMIENTO.

Derivado de lo anteriormente expuesto, será hasta el próximo mes de julio, cuando se contará con un nuevo dictamen consolidado que incluya los gastos de las campañas de Presidente, Senadores y Diputados, tal y como lo mandata el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En pro de acompañar en los siguientes meses el proceso de fiscalización de los partidos políticos, el Consejo General, en Sesión Ordinaria del 20 de febrero del presente año, aprobó -por unanimidad- la creación de un Grupo de Trabajo integrado por los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños Martínez, Lorenzo Córdova Vianello, Alfredo Figueroa Fernández, Benito Nacif Hernández y el que esto escribe, Francisco Javier Guerrero Aguirre, con la finalidad de dar seguimiento a los procedimientos de revisión y resolución de los Informes Anuales presentados por los partidos políticos nacionales correspondientes al año 2012.

No omito mencionar que los integrantes del Grupo en ningún momento podremos ordenar o tomar decisiones que vinculen la actuación de la UFRPP, a fin de salvaguardar con plenitud su autonomía de gestión.

5. VOTO PARTICULAR respecto a la resolución dictada en el punto 3 de la orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General de fecha 6 de febrero de 2013, con relación al dictamen consolidado que presentó la Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos y el proyecto de resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión anticipada de los informes de ingresos y gastos de campaña, relativos a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos para el proceso electoral federal 2011-2012.

Finalizo este artículo, subrayando que este es el primer ejercicio de fiscalización a los gastos de campaña presidencial, de un proceso electoral federal después de la reforma del 2007, por lo cual, como Consejero Electoral a quien tocó la honrosa responsabilidad y la inapreciable experiencia de participar en la organización de las Elecciones Federales de 2009 y de 2012, tengo la certeza de que como todo proceso de aprendizaje institucional esta experiencia brindará nuevos y valiosos elementos para el análisis y mejora de nuestras prácticas, siempre con la finalidad de cumplir con los principios rectores del Instituto Federal Electoral y, así avanzar en el desarrollo de la democracia a través de la mejora de temas relevantes, como es la fiscalización del financiamiento público. ■

VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

- Ferreira, D. (2004). "Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación", en Griner, S. y Zovatto, D., *De las normas a las buenas prácticas el desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA e IDEA. Costa Rica
- Becerra, R., Salazar P. y Woldenberg J. (1997). *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México: FCE.
- _____ (1998). "El modelo de financiación de los partidos políticos en México", en *La financiación de la política en Iberoamérica*, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Carrillo M., Lujambio M., Navarro C. y Zovatto D. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*, México: FCE.
- Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México. 2ª ed. UNAM.

REFLEXIONES SOBRE EL ÁMBITO TERRITORIAL DE COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Reflections about the territorial jurisdiction of the regional courts of the Federal Electoral Court.

*Recepción: Agosto 22 de 2012
Aceptación: Septiembre 13 de 2012*

Rafael Elizondo Gasperín

*Maestría en Formación Docente y Licenciatura en Derecho.
Consultor especializado en temas electorales.
rafael@electorum.com.mx*

Palabras clave

Salas Regionales, competencia, distribución, cargas de trabajo, circunscripción plurinominal, distritos electorales, procesos electorales y entidades federativas.

Key words

Regional court divisions, jurisdiction, distribution, workloads, multimember district, electoral wards, electoral process and Federal States.

Pp. 86-112

Resumen

En virtud de las reformas constitucional y legal en materia electoral de 2007 y 2008, las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fueron dotadas de una competencia permanente para conocer no sólo de impugnaciones relacionadas con las elecciones federales, sino también de

las elecciones locales, conservando su competencia territorial basada en las 5 circunscripciones plurinominales existentes.

El presente ensayo tiene como objeto evidenciar la necesidad de un rediseño de la competencia territorial de tan importantes órganos jurisdiccionales regionales, que tome en cuenta los orígenes y naturaleza jurídica de las circunscripciones plurinominales, la composición geográfica nacional electoral, el número de cargos federales y locales de elección popular, así como los procesos electorales locales ordinarios y extraordinarios desarrollados cada año en las Entidades Federativas, garante de un modelo de distribución de cargas de trabajo equitativo, eficaz y funcional.

Abstract

Under the 2007 and 2008 constitutional and legal reforms in the electoral field, the Regional Divisions of the Federal Electoral Court were provided with a permanent jurisdiction to know not only about challenges related to the federal elections, but also of the local elections, while retaining their territorial jurisdiction based on the 5 existing multimember districts.

This essay has the objective to show the need for a redesign of the territorial jurisdiction of such important regional courts, considering the origins and legal nature of the multimember districts, the national electoral geographic composition, the number of federal and local popular elections, as well as local electoral processes that are developed ordinarily and extraordinarily each year in the Federal States, to ensure an equitable, effective and functional distribution model of workloads.

I. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES PLURINOMINALES.

a) Sistemas electorales y unidades electorales.

A través de los sistemas electorales es posible determinar las reglas en virtud de las cuales los ciudadanos pueden elegir a sus representantes, quienes ejercerán el poder político¹.

1. Ver a NOHLEN, DIETER, *Sistemas electorales en su contexto*, Ed. IJ-UNAM, México, 2008, pp. 7-9.

Si bien es cierto existen diversas clasificaciones de sistemas electorales, también lo es que, en esencia, todas ellas detentan o combinan variables con características de los denominados mayoritarios o proporcionales².

Siguiendo el pensamiento de Giovanni Sartori³, podríamos decir, los sistemas electorales mencionados básicamente se identifican, por las características siguientes:

2. "En resumidas cuentas, los sistemas electorales pueden ser:

1. Mayoritarios: cuando nos hallamos ante un método de elección que está diseñado para procurar:

– Que, por norma, el primer partido en orden de votación obtenga la mayoría absoluta de la representación, aun cuando sea simplemente la primera de las minorías.

– Que el segundo partido quede sobrerrepresentado, aunque en menor medida que el primero, de tal modo que la cuota de representación de las dos primeras minorías obtenga una muy amplia mayoría de representación.

– Que obtengan una representación próxima a su cuota electoral los partidos menores, siempre que tengan sus votos concentrados en un número reducido de distritos (bastiones electorales).

– Que se otorgue a las demás minorías una cuota de representación inferior y distante de su cuota electoral, en el extremo que se les prive de representación.

– La satisfacción de tales requisitos se ve en gran medida facilitada si la fórmula electoral adoptada sigue la misma orientación; esto es, si la fórmula electoral es mayoritaria, o si, alternativamente, se opta por un sistema que emplee una fórmula proporcional, pero haciendo que ésta pertenezca al grupo de las fórmulas que son muy sensibles al tamaño del distrito electoral, y éste es de baja dimensión.

2. Proporcionales. Cuando nos hallamos ante un sistema electoral cuya primera prioridad es dar a cada agrupación política una cuota de representación correspondiente, en términos aproximados, a su cuota electoral, de tal modo:

– Que sea difícil alcanzar la mayoría parlamentaria sin obtener una cuota electoral próxima a la mayoría electoral.

– Que las minorías obtengan representación, y su cuota no diverja excesivamente de su cuota electoral.

– Que las minorías sin representación sean exclusivamente aquellas cuyo apoyo social y cuota electoral es muy bajo.

– La satisfacción de tales requisitos exige un sistema electoral que adopte un mapa electoral con distritos de tamaño medio alto (y/o arbitrar como complemento un mecanismo de igualación), empleando con preferencia fórmulas electorales poco sensibles a la variable del tamaño. En el seno de los sistemas electorales proporcionales, la proporcionalidad será mayor si hay mecanismos de igualación que si no lo hay, y será mayor cuanto mayor sea el tamaño medio del distrito (y más baja la dispersión de tamaños), y cuanto más nos aproximemos a la fórmula límite de elección en distrito único.

3. Mixtos. Cuando una parte del cuerpo representativo es elegido mediante un sistema mayoritario y otra mediante sistema proporcional. El sistema mixto será segmentado en aquellos casos en los que el voto de elector en la parte mayoritaria no sea tenido en cuenta en modo alguno en la aplicación de la parte proporcional, y no lo será en caso contrario.

– Un sistema electoral mixto será de dominante mayoritaria cuando y en la medida en que:

• El número de escaños electos en la parte mayoritaria exceda a la parte proporcional.

• La parte proporcional opere en distritos de tamaño pequeño o medio y/o con fórmulas electorales sensibles al variable tamaño.

– Por el contrario, si no se cumplen ambos condicionantes será de dominante proporcional." MARTÍNEZ SOSPEDRA MANUEL, *et al*, *Sistemas Electorales. Un estudio comparado*, Valencia 2007, pp. 106 y 107.

3. Cfr., con SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 3ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2010, pp. 15-24.

SISTEMAS MAYORITARIOS	SISTEMAS PROPORCIONALES
Gana quien obtiene la mayoría. Resulta triunfador el candidato que tiene mayor número de votos.	Gana quien obtiene porcentaje de la votación. Para resultar ganador se requiere determinado porcentaje de la votación.
Generalmente, la votación se hace en distritos uninominales. En una demarcación territorial, habitualmente pequeña, se disputa un cargo de elección popular.	Generalmente, la votación se hace en circunscripciones plurinominales. En una demarcación territorial, habitualmente amplia y compuesta por dos o más distritos uninominales, se disputan varios cargos de elección popular.
Se proponen candidatos individuales. Cada partido propone a un candidato.	Se proponen listas. Cada partido propone una lista con varios candidatos.
Mayor proximidad entre candidato y electores.	Menor proximidad entre candidatos y electores.
Hay campaña electoral de los candidatos. Los candidatos de cada partido, realizan campaña electoral para obtener el voto del electorado.	Generalmente no hay campaña electoral de los candidatos. Los candidatos no hacen campaña electoral para obtener el voto del electorado.
Voto individual. Con un voto se elige a un candidato.	Voto en bloque. Con un voto se eligen a varios candidatos.
El triunfo no es compartido. El candidato que obtiene la mayoría es quien accede al cargo en disputa.	El triunfo es compartido. Dependiendo el porcentaje de votación que obtenga cada partido, se distribuyen entre los candidatos de una lista, los cargos en disputa.
El voto favorece al candidato. El voto cuenta y se computa para el candidato.	El voto favorece al partido. El voto cuenta y se computa para el partido.
Generalmente se benefician los grandes partidos. Resultan favorecidos los partidos dominantes cuyos candidatos resultaron ganadores.	Generalmente se benefician los partidos pequeños. Resultan favorecidos los partidos no dominantes, pues aún cuando no hayan ganado la elección, dependiendo el porcentaje de votación obtenido, accederán a determinado número de escaños.
Propician la sobrerrepresentación y la subrepresentación. ⁴ En el caso de órganos legislativos, originan que un partido pueda, por el sólo hecho de obtener mayoría de votos en cada distrito, acaparar todos los cargos en disputa, mientras que sus adversarios, no obstante de haber obtenido un porcentaje considerable de la votación, no accedan ningún cargo.	Buscan resolver la sobrerrepresentación y la subrepresentación. Pretende equilibrar el porcentaje de votos que obtiene cada partido con el número de representantes en el congreso.

Una vez enunciados los elementos o características que consideramos esencialmente descriptivos de los sistemas electorales, resulta necesario contextualizar el ámbito o espacio territorial en donde operan los mismos, a nivel federal, es decir, distritos uninominales y circunscripciones plurinominales.

Al referirse a las circunscripciones electorales, Dieter Nohlen señala:

“La circunscripción electoral (o el distrito electoral) es aquella unidad territorial en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, en caso de no existir un distrito nacional único, con independencia de los votos emitidos en otra unidad del total. En la circunscripción electoral, por tanto, se asignan los escaños a los candidatos o a los partidos ganadores.

...

Las circunscripciones electorales pueden dividirse, en principio, en dos grupos básicos: circunscripciones uninominales y circunscripciones plurinominales. Las circunscripciones plurinominales pueden tener muchas formas sólo con variar el número de diputados que se ha de elegir en cada una de ellas.”⁴

4. Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL), México 2003, tomo I. 3ª ed., pp. 165-166.

A partir de lo anterior, podemos sostener que los distritos uninominales como las circunscripciones plurinominales, son unidades electorales que determinan el ámbito espacial de una elección, siendo la diferencia fundamental entre uno y otro, el número de representantes populares a elegir, porque mientras en la primera se elige a uno, en la segunda pueden ser dos o más.

Por tanto, los distritos electorales uninominales se identifican, preponderantemente, con las elecciones de mayoría, mientras las circunscripciones plurinominales se vinculan con las elecciones de representación proporcional.

Así las cosas, tratándose de elecciones en distritos uninominales, el territorio se divide en tantas unidades electorales como escaños a elegir, asignando a cada una de ellas un representante popular por el principio de mayoría.

En el caso de elecciones en circunscripciones plurinominales, el territorio se divide en una o varias unidades electorales de tamaño superior a la de los distritos uninominales, en razón de que en éstas se van a elegir, bajo el principio de representación proporcional, dos o más representantes populares⁵.

b) Geografía electoral federal en México.

En los textos constitucionales de 1824, 1857 y 1917, fue concebido un sistema electoral mayoritario, conforme al cual, el candidato que obtenía mayor número de votos en una demarcación territorial, accedía al cargo de elección popular.

Así, para efectos de las elecciones de diputados de mayoría, el territorio nacional se encontraba dividido en distritos electorales uninominales.

5. "La distribución de las circunscripciones electorales se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales. El tamaño de la circunscripción electoral no alude por lo tanto a su extensión territorial, sino al número de escaños que se adjudican en la circunscripción. La distinción básica radica aquí entre las circunscripciones uninominales (single-member districts) y las plurinominales (multi-member district). Las últimas pueden diferenciarse a su vez en circunscripciones plurinominales pequeñas (de dos a cinco escaños), medianas (de seis a diez) y grandes (por encima de diez).

El tamaño de la circunscripción es de gran importancia para los efectos del sistema electoral; primero, para la relación entre votos y escaños y, segundo, para las oportunidades electorales de los partidos políticos. Si se observa el tamaño de las circunscripciones en sí, es válida la siguiente regla (utilizando la regla de decisión proporcional): cuanto más pequeña la circunscripción electoral, menor el efecto proporcional del sistema electoral –y generalmente también las oportunidades de que partidos pequeños accedan al Parlamento–. Esta regla se apoya exclusivamente en la matemática: el porcentaje de votos que necesita un partido para obtener un escaño es matemáticamente tanto mayor cuanto menor sea el número de escaños que se adjudiquen en la circunscripción. Esta simple regla tiene empero una gran importancia política. Mediante el tamaño de la circunscripción puede ejercerse influencia sobre la representación política, la estructura del sistema de partidos y las relaciones de poder. Por este motivo, la distribución de las circunscripciones electorales suele ser el origen de debates políticos. El gerrymandering, es decir, el intento de alterar las oportunidades electorales de los candidatos a través de la delimitación de las circunscripciones de acuerdo a criterios políticos, demuestra que la distribución de las circunscripciones puede ser objeto de manipulaciones.

Además, el tamaño de las circunscripciones influye también la relación entre elector y elegido. Se puede suponer que en una circunscripción uninominal es más factible la formación de una relación entre elector y candidato o diputado basada en el conocimiento del candidato, la confianza y la responsabilidad que en una circunscripción plurinominal. Mientras en las circunscripciones plurinominales el elector otorga su voto por lo general a una lista de partido, en las circunscripciones uninominales elige entre candidatos individuales (que normalmente representan a la lista de un determinado partido). Sin embargo, se pasa por alto a menudo que también en circunscripciones plurinominales existe la posibilidad de instrumentar formas de candidatura y votación que le permiten al votante hacer una selección precisa en términos personales." NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*. Op. Cit., pp. 7-9.

La existencia de un sistema electoral mayoritario, de un presidencialismo sin contra pesos y de un partido hegemónico, impedía toda posibilidad de participación para los grupos minoritarios.

Ante esa situación, en 1963 se reformó la Constitución para crear la figura de los diputados de partido y con ello, se abrió la posibilidad de que parte de la Cámara de Diputados se integrara con candidatos de los partidos minoritarios.

Siguiendo con esa ideología, en la reforma constitucional de 1977, se introdujo el sistema de representación proporcional, el cual propició que los partidos políticos minoritarios tuvieran acceso a la Cámara de Diputados, con base a la votación de listas regionales en una circunscripción plurinominal, instaurándose así, un sistema electoral mixto.

Bajo este esquema, se estableció en los artículos 52 y 53, de la Carta Magna, que la Cámara de Diputados estaría integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Para la elección de los diputados bajo el principio de representación proporcional, se señaló, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, cuya demarcación territorial se haría en los términos fijados en la ley correspondiente, en ese entonces, la *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*.

En dicha ley, se atribuyó a la Comisión Federal Electoral la facultad para determinar el número de circunscripciones plurinominales, que no podría ser mayor de 5, así como su magnitud y demarcación.

Con base en lo anterior, mediante acuerdo de 25 de enero de **1979**, la Comisión Federal Electoral determinó para las elecciones de ese mismo año, dividir el territorio de la República, en las **3 circunscripciones electorales plurinominales** siguientes:

CIRCUNSCRIPCIÓN	CIUDAD CABECERA	ENTIDADES
Primera	Guadalajara, Jalisco	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
Segunda	Monterrey, Nuevo León	Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, San Luis, Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.
Tercera	México, Distrito Federal	Campeche, Chiapas, Distrito Federal, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

Para las elecciones de **1982**, por acuerdo de 29 de enero del año en curso, la Comisión Federal Electoral, aprobó que el territorio nacional se dividiera en **4 circunscripciones**, en las cuales se habría de elegir a 25 diputados por cada una. Dichas circunscripciones, cabecera y ámbitos eran los siguientes:

Reflexiones sobre el ámbito territorial de competencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral

CIRCUNSCRIPCIÓN	CIUDAD CABECERA	ENTIDADES
Primera	México, Distrito Federal	Distrito Federal, Hidalgo, Morelos Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala.
Segunda	Durango, Durango	Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Zacatecas, México y Querétaro.
Tercera	Xalapa, Veracruz	Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
Cuarta	Guadalajara, Jalisco	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guerrero, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco y Michoacán.

Por acuerdo de 31 de enero de **1985**, la Comisión Federal Electoral determinó que para las elecciones de ese año, el territorio de la República se dividiría en **5 circunscripciones plurinominales electorales**, con los ámbitos y cabeceras siguientes:

CIRCUNSCRIPCIÓN	CIUDAD CABECERA	ENTIDADES
Primera	México, Distrito Federal	Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala.
Segunda	Durango, Durango	Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí, Hidalgo y Querétaro.
Tercera	Xalapa, Veracruz	Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
Cuarta	Guadalajara, Jalisco	Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán.
Quinta	Toluca, Estado de México	México, Morelos, Guerrero y Oaxaca.

En cada una de las 5 circunscripciones electorales determinadas, habría de elegirse a 20 diputados.

La representación proporcional se amplió en la reforma constitucional de 1986, al establecer, en su artículo 52, que la Cámara de Diputados estaría integrada por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional. Asimismo, se dispuso en el artículo 53, un número fijo de 5 circunscripciones plurinominales.

Para la elecciones de 1988, la Comisión Federal Electoral, mediante acuerdo de 18 de enero de esa anualidad, determinó que en cada circunscripción, se elegirían 40 diputados por el principio de representación proporcional, así como las ciudades cabecera de las cinco circunscripciones plurinominales electorales en que se dividía el país, la cuales eran:

CIRCUNSCRIPCIÓN	CIUDAD CABECERA	ENTIDADES
Primera	México, Distrito Federal	Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala.
Segunda	Durango, Durango	Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí, Hidalgo y Querétaro.
Tercera	Xalapa, Veracruz	Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
Cuarta	Guadalajara, Jalisco	Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán.
Quinta	Toluca, Estado de México	México, Morelos, Guerrero y Oaxaca.

En 1990, se llevó a cabo otra reforma electoral y se estableció una nueva autoridad para la organización de los comicios; el **Instituto Federal Electoral**, quien sustituyó a la Comisión Federal Electoral. Dentro de las atribuciones que se concibieron para dicho organismo, estuvo la de **determinar el ámbito territorial** de los 300 distritos electorales uninominales, así como de las **5 circunscripciones electorales plurinominales** y la capital de la entidad federativa que sería cabecera de cada una de ellas.

Sin embargo, el Instituto Federal Electoral no modificó, para las elecciones de 1991, la demarcación territorial de las 5 circunscripciones, cabeceras y número de diputados de representación proporcional electos en cada una de ellas, ya que mediante acuerdo de 7 de enero de ese año, determinó mantener la empleada para las elecciones de 1988, tal y como lo disponía en el transitorio decimotercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁶.

De igual forma, para las elecciones de 1994, el Instituto Federal Electoral, mediante acuerdo de 9 de septiembre de 1993, determinó mantener la misma geografía electoral federal establecida para las elecciones de 1991, es decir, ratifica las cabeceras de las 5 circunscripciones plurinominales, así como el número de diputados por el principio de representación proporcional electos en cada una de ellas.

Fue hasta 1996, cuando el **Instituto Federal Electoral**, mediante acuerdo de 31 de julio de ese año, **determinó el nuevo ámbito territorial de los 300 distritos electorales uninominales y de las 5 circunscripciones electorales plurinominales, así como la capital de la entidad federativa que sería cabecera de éstas últimas** y el número de diputados de representación proporcional que habrán de elegirse en cada circunscripción; el cual había de considerarse para las elecciones de 1997.

La composición y ciudad cabecera de cada una de las 5 circunscripciones, fue la siguiente:

6. En lo sucesivo, COFIPE.

Reflexiones sobre el ámbito territorial de competencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral

CIRCUNSCRIPCIÓN	CIUDAD CABECERA	ENTIDADES	DISTRITOS	
Primera	Guadalajara, Jalisco	Baja California	6	
		Baja California Sur	2	
		Colima	2	
		Guanajuato	15	
		Jalisco	19	
		Nayarit	3	
		Sinaloa	8	
		Sonora	7	
		SUBTOTALES		62
		Segunda	Monterrey, Nuevo León	Aguascalientes
Coahuila	7			
Chihuahua	9			
Durango	5			
Nuevo León	11			
Querétaro	4			
San Luis Potosí	7			
Tamaulipas	8			
Zacatecas	5			
SUBTOTALES				59
Tercera	Xalapa, Veracruz	Campeche	2	
		Chiapas	12	
		Oaxaca	11	
		Quintana Roo	2	
		Tabasco	6	
		Veracruz	23	
		Yucatán	5	
SUBTOTALES		61		
Cuarta	México, Distrito Federal	Distrito Federal	7	
		Hidalgo	4	
		Morelos	15	
		Puebla	3	
		Tlaxcala	30	
SUBTOTALES		59		
Quinta	Toluca, Estado de México	Guerrero	10	
		México	36	
		Michoacán	13	
SUBTOTALES		59		
TOTALES		300 ²		

Para esta nueva demarcación territorial se tomaron en consideración los criterios de: a) equilibrio demográfico; b) equilibrio en el número de distritos electorales federales uninominales en cada circunscripción; c) unidad geográfica; d) compacidad; y e) que cada circunscripción plurinominal debería abarcar entidades federativas completas. **Dicha delimitación se mantuvo para los comicios federales de 2000⁷ y 2003⁸.**

7. El 22 de septiembre de 1999, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobó el acuerdo CG199/99, por el cual se determinó mantener para las elecciones federales del año 2000, el ámbito territorial y las mismas cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, así como el mismo número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional dentro del proceso electoral federal de 1997.

8. El 24 de septiembre de 2002, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo CG174/2002, por el cual se fijó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales, y sus respectivas cabeceras, para elegir diputados por el principio de representación proporcional en las elecciones federales del año 2003.

Para el proceso electoral federal de 2006, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó una nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales⁹ y las 5 circunscripciones electorales plurinominales; el número de diputados que habrán de elegirse por el principio de representación proporcional en cada una de éstas, así como la capital de la entidad federativa que sería cabecera de cada circunscripción¹⁰.

En la demarcación territorial de las circunscripciones se atendió, entre otros, a los criterios de: I. Equilibrio demográfico, II. Unidad geográfica y III. La integración de cada circunscripción plurinominal por entidades federativas completas, dando como resultado el equilibrio en el número de distritos electorales federales uninominales en cada circunscripción.

La nueva demarcación territorial aprobada, el número de diputados a elegirse en cada circunscripción plurinominal por el principio de representación proporcional, así como las ciudades cabecera de las cinco circunscripciones plurinominales, se mantuvo para las elecciones federales del 2009¹¹.

Para las elecciones celebradas en el pasado proceso electoral 2012, el Instituto Federal Electoral, mediante el acuerdo CG268/2011, de 14 de septiembre de 2011, determinó mantener los 300 distritos electorales federales uninominales en que se divide el país, su respectiva cabecera distrital, el ámbito territorial, así como las cabeceras de las 5 circunscripciones plurinominales.¹²

Así, nuestra la geografía electoral federal para dichas elecciones quedó conformada de la manera siguiente:

9. El 11 de febrero de 2005, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobó el acuerdo CG28/2005, por el que se estableció la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales de 2005-2006 y 2008-2009.

10. El 30 de septiembre de 2005, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo CG192/2005, por el que se estableció el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y el número de diputados por el principio de representación proporcional que habrán de elegirse en cada circunscripción plurinominal para las elecciones federales del 2 de julio de 2006.

11. El 29 de septiembre de 2008, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobó el acuerdo CG404/2008, por el que se determina mantener para las elecciones federales del 5 de julio de 2009, el ámbito territorial, las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, así como el número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional, tal y como se integraron en el proceso electoral federal 2005-2006.

12. Una de las consideraciones del Instituto Federal Electoral, expresadas en el acuerdo CG268/2011, para no actualizar el ámbito territorial existente de los distritos electorales uninominales y de las circunscripciones plurinominales, no obstante que ya no pudiese corresponder a la realidad demográfica imperante, es que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía informó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, que la información de los datos de vivienda por manzana, obtenidos el último Censo General de Población y Vivienda de 2010, necesaria para una nueva distribución, se tendrían durante el tercer trimestre de 2011, por lo que, resultó técnica y materialmente imposible realizar los trabajos en esta materia previo al inicio, en la primera semana de octubre, del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Sin embargo, el IFE instruyó a la Junta General Ejecutiva de ese Instituto a que, una vez concluido el Proceso Electoral Federal 2011-2012 y con la información del Censo General de Población y Vivienda fue realizado en el año 2010, que proporcione el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, proceda a realizar los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la república en trescientos distritos electorales uninominales y para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas.

Reflexiones sobre el ámbito territorial de competencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral

CIRCUNSCRIPCIÓN	GEOGRAFÍA ELECTORAL			
	ENTIDAD	DISTRITOS	MUNICIPIOS	SECCIONES
Primera. Cabecera en Guadalajara, Jalisco	Baja California	8	5	1,519
	Baja California Sur	2	5	434
	Chihuahua	9	67	2,909
	Durango	4	39	1,381
	Jalisco	19	125	3,460
	Nayarit	3	20	876
	Sinaloa	8	18	3,773
	Sonora	7	72	1,397
	SUBTOTALES	60	351	15,749
Segunda. Cabecera en Monterrey, Nuevo León	Aguascalientes	3	11	589
	Coahuila	7	38	1,591
	Guanajuato	14	46	3,027
	Nuevo León	12	51	2,385
	Querétaro	4	18	793
	San Luis Potosí	7	58	1,790
	Tamaulipas	8	43	1,810
	Zacatecas	4	58	1,876
	SUBTOTALES	59	323	13,855
Tercera. Cabecera en Jalapa, Veracruz	Campeche	2	10	488
	Chiapas	12	111	1,928
	Oaxaca	11	570	2,452
	Quintana Roo	3	8	796
	Tabasco	6	17	1,133
	Veracruz	21	212	4,749
	SUBTOTALES	60	1034	12,624
Cuarta. Cabecera en el Distrito Federal	Distrito Federal	27	16	5,532
	Guerrero	9	78	2,765
	Morelos	5	33	907
	Puebla	16	217	2,580
	Tlaxcala	3	60	608
	SUBTOTALES	60	404	12,392
Quinta. Cabecera en Toluca, México	Colima	2	10	371
	Hidalgo	7	84	1,717
	México	40	125	6,364
	Michoacán	12	113	2,675
	SUBTOTALES	61	332	11,127
TOTALES		300	2,444	65,747¹³

II. ÁMBITO TERRITORIAL DE COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN¹³.

Al referirse a la naturaleza de la jurisdicción, Víctor Fairén Guillén precisa que la jurisdicción constituye una parte de la soberanía que debe ser entendida como una potestad que

13. En lo sucesivo TEPJE.

detentan los tribunales, pues son éstos quienes se hallan en una situación de supremacía sobre los justiciables y otras entidades¹⁴.

En ese sentido, la doctrina es coincidente en señalar, la jurisdicción es una función soberana del Estado, realizada por sus órganos jurisdiccionales con el fin de resolver, mediante la aplicación del Derecho al caso concreto, los conflictos de intereses de trascendencia jurídica sometidos a su conocimiento¹⁵.

En virtud de lo complejo que resulta el ejercicio de la función jurisdiccional, generalmente, es necesaria la existencia de diversos tribunales, entre los cuales ha de distribuirse dicha función. Y es precisamente a través de la competencia que se lleva a cabo la distribución jurisdiccional, es decir, que se fija o limita, atendiendo a distintos factores, la función jurisdiccional que va a llevar a cabo cada tribunal.

Cipriano Gómez Lara, al aludir el tema de la competencia, nos dice que ésta tiene un sentido amplio y otro restringido. Conforme al primero, la competencia debe ser entendida como el ámbito dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.

En sentido estricto, nos dice el autor en cita, la competencia está referida al órgano jurisdiccional, por lo cual debe entenderse como el ámbito dentro del cual éste puede ejercer válidamente sus funciones¹⁶.

En atención a lo anterior, puede decirse que la competencia jurisdiccional es el ámbito jurídico en el cual los tribunales ejercen la función jurisdiccional, esto es, el ejercicio de sus atribuciones y funciones, constitucional y legalmente conferidas, encaminadas a dirimir, a través de la aplicación del Derecho, los conflictos de intereses de trascendencia jurídica sometidos a su conocimiento.

Bajo este orden de ideas, podemos señalar, la doctrina ha precisado que la competencia es determinada por distintos factores que fijan el límite o ámbito en el cual los tribunales pueden ejercer válidamente la función jurisdiccional encomendada, en donde, cuatro son los criterios tradicionalmente adoptados para determinar la competencia de los órganos jurisdiccionales: *materia, grado, territorio y cuantía*.

Siguiendo dichos parámetros, **debemos destacar que en el presente estudio, por ser el tema central del mismo, solo abordaremos el relativo al ámbito territorial de competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, el cual, atento a lo

14. FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Teoría General del Derecho Procesal*, UNAM, México, 1996, pp. 103-104.

15. Véase a GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2006, pp.110-117 y 848, y GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10ª ed., Ed. Oxford, México, 2004, pp. 97-98.

16. Cfr., con GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso, Op. Cit.*, pp. 145-146.

dispuesto por los artículos 99, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷ y 185, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁸, está integrado con una Sala Superior y cinco Salas Regionales.

En tal virtud, la competencia territorial del TEPJF es el criterio que se determina, surte o justifica por razones geográficas o de espacio, es decir, el lugar físico donde se encuentran los sujetos u objetos de la controversia a dirimir, o donde se produjo el hecho motivo de la impugnación correspondiente, que determinan la extensión territorial en la cual ha de ejercer su función jurisdiccional el órgano jurisdiccional con competencia objetiva y funcional.

Respecto de la Sala Superior, puede decirse, el ámbito territorial de su competencia está determinado, en lo general, por los límites del territorio nacional, sin que pase inadvertido que con la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero, se dirimieron controversias en donde el acto originario se emitió en un espacio extra territorial, tema que queda al margen del presente análisis, pues amerita una reflexión en lo particular.

En cuanto a las Salas Regionales, atento a lo dispuesto en los artículos 99, párrafo segundo de la CPEUM y 192, párrafo primero, de la LOPJF, se advierte el ámbito territorial de competencia está determinado por el espacio o extensión que comprende cada una de las cinco circunscripciones plurinominales establecidas, las cuales, no debemos perder de vista, fueron originalmente concebidas y creadas para un tipo de elección en particular, **diputados por el principio de representación proporcional.**

Así, las Salas Regionales, las cuales tienen su sede en las ciudades cabecera de cada circunscripción plurinomial (Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca), ejercen su competencia y jurisdicción en la materia, en la circunscripción en donde pertenece su sede.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS SALAS REGIONALES DEL TEPJF.

a) Tribunal Federal Electoral¹⁹.

Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión reformó, entre otros artículos, los diversos 41 y 60, de la CPEUM.

En donde, el primero de estos artículos dispuso que la ley establecería un sistema de medios de impugnación de los que conocería un tribunal autónomo, que sería órgano jurisdiccional en materia electoral.

17. En lo sucesivo CPEUM.

18. En lo sucesivo LOPJF.

19. En lo sucesivo, TRIFE.

El TRIFE funcionaría en Pleno o Salas Regionales, resolvería en una sola instancia y contra sus resoluciones no procedía juicio ni recurso alguno, sin embargo, las dictadas con posterioridad a la jornada electoral sólo podían ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales²⁰, cuyas resoluciones eran definitivas e inatacables.

Por cuanto hace al segundo precepto, permanecía la actuación de los Colegios Electorales, quienes calificaban la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional y la validez de la elección de sus miembros.

Las resoluciones del TRIFE serían obligatorias y sólo podían ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales cuando de su revisión existieran violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste fuera contrario a Derecho.

En armonía con las reformas constitucionales de esa época, el 15 de agosto de 1990, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el COFIPE, el cual, en su Libro Sexto, Título Primero, del Tribunal Federal Electoral, establecía que éste era un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral y tenía a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad.

EL TRIFE se integró con una Sala Central con funcionamiento permanente y cinco Salas Regionales, las cuales funcionaban de forma temporal dentro de proceso electoral federal, y cuyo ámbito espacial de validez estaba determinado, respectivamente, por ello comprendían la circunscripción plurinominal a la que pertenecía su ciudad sede, eran:

- Primera: México, Distrito Federal;
- Segunda: Durango, Durango;
- Tercera: Jalapa, Veracruz;
- Cuarta: Guadalajara, Jalisco; y
- Quinta: Toluca, México.

Así, las Salas Regionales conocían de los asuntos correspondientes a la circunscripción plurinominal en donde se encontraban ubicadas. Con ello, se logró una descentralización temporal de la impartición de justicia electoral, puesto que en los años en los cuales dichas Salas se encontraban en receso, correspondía conocer de todos los recursos a la Sala Central.

20. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cada cámara calificaba a través de su Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional, a fin de declarar, cuando procediera, la validez de la elección de sus miembros, por lo que la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional, que realizara el Consejo General del Instituto Federal Electoral sólo podía ser revisada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en la etapa de calificación de las elecciones y no por el Tribunal Federal Electoral a través de un recurso. El anterior criterio se encuentra recogido en la tesis relevante de la primera época, emitida por la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, en 1991, con la clave de publicación: Sala Central. SC1EL 163/91, publicada en la memoria 1991, p. 252.

b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El 22 de agosto de 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas a la CPEUM, en específico, los numerales 60 y 99.

En virtud de esta reforma, el entonces TRIFE, se incorporó al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado de éste, y así nació el TEPJF, al cual se dotó de mayores facultades, siendo sus resoluciones definitivas e inatacables.

EL TEPJF se integró con una Sala Superior con funcionamiento permanente y cinco Salas Regionales, las cuales funcionaban de forma temporal dentro del proceso electoral federal, y cuyo ámbito espacial de validez estaba determinado, respectivamente, comprendían la circunscripción plurinominal a la que pertenecía su ciudad sede, las cuales eran:

- Primera: Guadalajara, Jalisco;
- Segunda: Monterrey, Nuevo León;
- Tercera: Xalapa, Veracruz;
- Cuarta: Distrito Federal; y
- Quinta: Toluca, México.

c) Reforma Electoral de 2007 y 2008.

En las reformas constitucional y legal de 2007 y 2008, se establecieron nuevas bases para la organización, funcionamiento, competencias y facultades del TEPJF.

Entre ellas, **estuvo el tránsito del funcionamiento temporal de las Salas Regionales a uno permanente y, como consecuencia, la definición de su nuevo ámbito competencial**, el cual implicó modificaciones a su competencia por materia.

No obstante lo anterior, en nuestra opinión, erróneamente se conservó la competencia territorial prevista para cada Sala Regional, basada en las 5 circunscripciones plurinominales determinadas por el IFE en 2005, cuya cabecera, sería la sede de cada órgano jurisdiccional regional²¹. Con el nuevo esquema de competencia material, las Salas Regionales conocerían tanto de los conflictos electorales relacionados con las elecciones federales, **como de los surgidos con motivo de las elecciones locales.**

Así, la modificación y ampliación del ámbito competencial por materia de las Salas Regionales resolvió un viejo reclamo, relacionado con su funcionamiento permanente, toda vez que las atribuciones conferidas, permitieron éstas conocieran de asuntos electorales en todo momento y no únicamente con motivo de los procesos electorales federales.

21. Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de julio de 2008, "Aviso por el que se hace de conocimiento público la integración, instalación, sede y domicilio de las Salas Regionales del Poder Judicial de la Federación, así como las facultades de las Salas del propio Tribunal".

Sin embargo, ante este nuevo marco de competencia material asignado a las Salas Regionales, surge la interrogante de si la competencia territorial existente resulta adecuada, congruente, idónea y funcional para equilibrar las cargas de trabajo entre dichos órganos jurisdiccionales electorales regionales.

IV. REFLEXIONES SOBRE LA COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS SALAS REGIONALES.

a) Problemática de origen.

Como se ha expuesto, la competencia material de las Salas Regionales del TEPJF, hasta antes de la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, estribaba, esencialmente, sobre asuntos vinculados con las elecciones federales, concretamente, las elecciones de diputados por ambos principios y las de senadores de mayoría relativa y de la asignación a la primera minoría, dado que su funcionamiento era temporal, al depender de la existencia de los procesos electorales federales.

Resultando congruente, en aquel entonces que para el caso de las elecciones de diputados, su competencia territorial estuviera acotada a las circunscripciones plurinominales existentes en su época, toda vez que los distritos electorales uninominales que las conformaban, los cuales equivalían a, por lo menos, una posible impugnación, estaban distribuidos de forma más o menos equilibrada en cada circunscripción.

Sin embargo, es de resaltarse dicha distribución, desde sus orígenes, en tratándose de las elecciones de senadores de mayoría relativa y asignación de primera minoría, supuesto en la cual, la demarcación territorial de la elección no es el distrito uninominal, sino la entidad federativa, al elegirse, bajo dicho principio, dos senadores por cada entidad federativa y se asigna uno a la primera minoría, presentaba una distribución competencial entre las Salas Regionales que no era del todo equitativa, al haber una diferencia entre el número de entidades que conformaban cada circunscripción plurinomial.

Con la salvedad anotada, estaban más o menos equilibradas las cargas de trabajo de las Salas Regionales, en razón al número de cargos de elección popular a disputarse en cada circunscripción plurinomial, los cuales se traducían en posibles impugnaciones, como puede advertirse en el cuadro siguiente.

Reflexiones sobre el ámbito territorial de competencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral

GEOGRAFÍA ELECTORAL						
CIRCUNSCRIPCIÓN	ENTIDAD	DIPUTADOS MR	DIPUTADOS RP	SENADORES MR	SENADORES PRIMERA MINORÍA	SENADORES RP
Primera. Cabecera en Guadalajara, Jalisco	Baja California	8	40	2	1	32
	Baja California Sur	2		2	1	
	Chihuahua	9		2	1	
	Durango	4		2	1	
	Jalisco	19		2	1	
	Nayarit	3		2	1	
	Sinaloa	8		2	1	
	Sonora	7		2	1	
SUBTOTALES		60	40	16	8	
Segunda. Cabecera en Monterrey, Nuevo León	Aguascalientes	3	40	2	1	
	Coahuila	7		2	1	
	Guanajuato	14		2	1	
	Nuevo León	12		2	1	
	Querétaro	4		2	1	
	San Luis Potosí	7		2	1	
	Tamaulipas	8		2	1	
	Zacatecas	4		2	1	
SUBTOTALES		59	40	16	8	
Tercera. Cabecera en Jalapa, Veracruz	Campeche	2	40	2	1	
	Chiapas	12		2	1	
	Oaxaca	11		2	1	
	Quintana Roo	3		2	1	
	Tabasco	6		2	1	
	Veracruz	21		2	1	
	Yucatán	5		2	1	
SUBTOTALES		60	40	14	7	
Cuarta. Cabecera en el Distrito Federal	Distrito Federal	27	40	2	1	
	Guerrero	9		2	1	
	Morelos	5		2	1	
	Puebla	16		2	1	
	Tlaxcala	3		2	1	
SUBTOTALES		60	40	10	5	
Quinta. Cabecera en Toluca, México	Colima	2	40	2	1	
	Hidalgo	7		2	1	
	México	40		2	1	
	Michoacán	12		2	1	
SUBTOTALES		61	40	8	4	
TOTALES		300	200	64	32	32^{4*}

Así, el diseño competencial de las Salas Regionales basado en circunscripciones resultaba, hasta cierto punto, congruente con su funcionamiento temporal y su facultad para conocer sólo de las elecciones federales, ya que al tener la Sala Superior, la facultad exclusiva para conocer de las impugnaciones de las elecciones locales, se propiciaba, por una parte, la no existencia de conflictos competenciales y por otra, la relativa existencia de un equilibrio entre el posible número de elecciones competencia de cada Sala Regional.

Sin embargo, el equilibrio anotado se rompió con las reformas constitucional y legal de 2007 y 2008, donde se instrumentó el funcionamiento permanente de las Salas Regionales y la competencia de éstas para conocer de las impugnaciones originadas con motivo de las elecciones de las entidades federativas, **puesto que el sistema competencial de las Salas Regionales, el cual estaba concebido sólo para elecciones federales, no se reformuló o actualizó.**

Con la permanencia de las Salas Regionales y con la facultad para conocer de elecciones locales, la configuración de la competencia territorial por circunscripción resulta poco adecuada e ineficaz, para propiciar equilibrio real en las cargas de trabajo, puesto que, como se ha venido destacando, la razón de dicha distribución geográfica o referente ya no solo obedece a las elecciones federales de diputados y senadores, ahora también abarca o comprende las elecciones locales, es decir, diputados locales, ayuntamientos y regidores, entre otros.

En ese sentido, actualmente se observa, el supuesto equilibrio solo se cumple respecto de las elecciones federales, puesto que el número de distritos uninominales que conforman cada circunscripción plurinominal es similar en cada una de ellas; tres están integradas con 60, una con 61 y otra con 59.

Ahora bien, tratándose de elecciones cuya demarcación territorial no está constituida por los distritos electorales uninominales, ni por circunscripciones plurinominales, sino por entidades federativas, delegaciones, municipios etc., es donde el sistema competencial por circunscripción plurinominal, no garantiza un equilibrio adecuado. Ello, porque, como se demostrará a continuación, no resulta equitativo o proporcional el número de entidades federativas integrantes de cada circunscripción, así como el número de municipios o delegaciones que integran a estas, ni la periodicidad en la que renuevan los cargos de lección popular, lo cual se traduce en una diferencia sustancial en cargas de trabajo.

Respecto de las entidades federativas, las circunscripciones plurinominales primera y segunda, competencia de las Salas Regionales Guadalajara y Monterrey, respectivamente, están integradas por 8 entidades federativas; en tanto, las correspondientes a la tercera, cuarta y quinta, competencia, en ese orden, de las Salas Regionales, Xalapa, Distrito Federal y Toluca, se conforman, por 7, 5 y 4 estados.

Salvo las circunscripciones primera y segunda, las cuales están integradas por igual número de entidades, en las restantes no se observa esa paridad. Y si comparamos dichas circunscripciones con la quinta, vemos hay una diferencia de 4 entidades en su integración, es decir, el doble.

En consecuencia, podemos decir que con excepción de las Salas Regionales Guadalajara y Monterrey, las cuales tienen competencia en igual número de entidades, en las restantes no se observa ese equilibrio.

Respecto del número de municipios o delegaciones integrantes de cada circunscripción plurinominal, la primera tiene 351; la segunda 323; la tercera 1,044; la cuarta 407, y la quinta 332.

Con la salvedad de las circunscripciones segunda y quinta, en las cuales se observa cierta paridad, pues existe una diferencia mínima de 9 municipios que las integran, en las restantes se advierte un desequilibrio notable.

Al comparar, por ejemplo, la segunda circunscripción con la tercera, vemos hay una diferencia de 721 municipios entre una y otra, más del doble. En ese sentido, se advierte al igual que acontece con las entidades federativas, no existe un equilibrio en el número de municipios y delegaciones encontrados dentro de cada circunscripción plurinominal.

El desequilibrio advertido también se observa con relación al número de cargos locales que se eligen en cada circunscripción, es decir, respecto a diputados de mayoría relativa y representación proporcional, ayuntamientos o jefes delegacionales. Excluimos la elección de Gobernador y Jefe de Gobierno, por ser estas, competencia de la Sala Superior.

Si tomamos como referente los cargos de diputado local de mayoría relativa y representación proporcional por cada circunscripción, se obtiene que en la primera se eligen 251; en la segunda 248; en la tercera 252; en la cuarta 217, y en la quinta 170.

No obstante, en las circunscripciones primera, segunda y tercera existe cierto equilibrio, la diferencia máxima entre éstas es de 4 diputados, en las restantes se advierte un desequilibrio notable. Al comparar la quinta circunscripción al ser la que menos diputados tiene, con la tercera, es la que más tiene, se advierte una diferencia de 82 diputados, en tanto que si comparamos la tercera con la cuarta, se obtiene una diferencia de 35 diputados entre una y otra.

Respecto de los ayuntamientos y jefes delegacionales, se observan las mismas cifras que las dadas para los municipios y delegaciones, al elegirse igual número de cargos, puesto que estamos excluyendo a los regidores.

En seguida se muestra una gráfica en donde se observa a detalle, el número de cargos locales que se eligen en cada circunscripción plurinominal y de cuyas impugnaciones, debe conocer cada Sala Regional.

CIRCUNSCRIPCIÓN	SALA REGIONAL	GEOGRAFÍA ELECTORAL				AYUNTAMIENTOS O JEFES DELEGACIONALES	OTROS
		ENTIDAD	DIPUTADOS LOCALES				
			MR	RP			
Primera	Guadalajara, Jalisco	Baja California	16	9	5		
		Baja California Sur	16	5	5		
		Chihuahua	22	11	67		
		Durango	17	13	39		
		Jalisco	20	19	125		
		Nayarit	18	12	20		
		Sinaloa	24	16	18		
		Sonora	21	12	72		
		SUBTOTALES	154	97	351		
Segunda	Monterrey, Nuevo León	Aguascalientes	18	9	11		
		Coahuila	16	9	38		
		Guanajuato	22	14	46		
		Nuevo León	26	16	51		
		Querétaro	15	10	18		
		San Luis Potosí	15	12	58		
		Tamaulipas	22	14	43		
		Zacatecas	18	12	58		
		SUBTOTALES	152	96	323		
Tercera	Xalapa, Veracruz	Campeche	21	14	11	20	
		Chiapas	24	16	118		
		Oaxaca	25	17	570		
		Quintana Roo	15	10	10		
		Tabasco	21	14	17		
		Veracruz	30	20	212		
		Yucatán	15	10	106		
		SUBTOTALES	151	101	1044		
Cuarta	Distrito Federal	Distrito Federal	40	26	16		
		Guerrero	28	18	81		
		Morelos	18	12	33		
		Puebla	26	15	217		
		Tlaxcala	19	13	60		
		SUBTOTALES	131	84	407		
Quinta	Toluca, México	Colima	16	9	10		
		Hidalgo	18	12	84		
		México	45	30	125		
		Michoacán	24	16	113		
		SUBTOTALES	103	67	332		
		TOTALES	691	445	2457		

Bajo este contexto, resulta evidente, **la actual distribución de competencia territorial** prevista para las Salas Regionales con base a las circunscripciones plurinominales, concebida inicialmente solo para las elecciones federales, **no favorece el equilibrio en las cargas de trabajo derivado de las elecciones locales.**

Aunado a lo anterior, **otro factor a tomarse en cuenta** para analizar si existe un adecuado y eficaz equilibrio en las cargas de trabajo, es el número de procesos electorales

ordinarios y extraordinarios locales que puedan desarrollarse en un mismo año, pues como se demuestra enseguida, desde la nueva distribución de competencias, **existen Salas Regionales en las que en su ámbito territorial: a) Tienen más entidades federativas con elecciones locales que otras o; b) No tienen entidades federativas en donde se desarrolle proceso electoral local ordinario alguno, sino solo se limitan a conocer determinados comicios extraordinarios en un número muy reducido de Ayuntamientos.**

PROCESOS ELECTORALES EN 2013	
SALA REGIONAL	PROCESOS ELECTORALES LOCALES
Guadalajara.	3 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. Durango, Chihuahua y Baja California.
Monterrey.	4 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. Aguascalientes, Tamaulipas, Coahuila y Zacatecas.
Regional Xalapa.	3 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. Veracruz, Oaxaca y Quintana Roo.
Distrito Federal.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. Tlaxcala y Puebla.
Toluca.	1 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. Hidalgo.

Como se advierte del cuadro anterior, durante el presente año 2013, **la Sala Regional con menos carga de trabajo es la correspondiente a la Quinta circunscripción plurinominal electoral, con sede en Toluca, Estado de México**, pues no hay proceso electoral federal y en su ámbito territorial de competencia solo se celebró 1 proceso electoral local ordinario, mientras en las demás hay 2, 3 y hasta 4 procesos electorales locales ordinarios, con independencia del número de cargos de elección popular que se eligen en cada una.

PROCESOS ELECTORALES EN 2012	
SALA REGIONAL	PROCESOS ELECTORALES LOCALES
Guadalajara.	Proceso electoral federal y 2 Entidades Federativas con proceso electoral ordinario. Sonora y Jalisco.
Monterrey.	Proceso electoral federal y 4 Entidades Federativas con proceso electoral ordinario. San Luis Potosí, Nuevo León, Guanajuato y Querétaro.
Xalapa.	Proceso electoral federal y 3 Entidades Federativas con proceso electoral ordinario. Yucatán, Tabasco, Campeche y Chiapas.
Distrito Federal.	Proceso electoral federal y 2 Entidades Federativas con proceso electoral ordinario. Distrito Federal, Guerrero y Morelos.
Toluca.	Proceso electoral federal, 2 Entidades Federativas con proceso electoral ordinario y 2 Entidades con Proceso electoral extraordinario. Colima y Estado de México, así como Hidalgo, elección de los Ayuntamientos de Santiago de Tulantepec y Xochicoatlán y Michoacán, elección del Ayuntamiento de Morelia.

Como se puede advertir del cuadro anterior, durante el año 2012, además del Proceso Electoral Federal que todas las Salas Regionales tuvieron, **la de menor carga de trabajo fue la correspondientes a la Primera circunscripción plurinominal electoral, con sede en Guadalajara, Jalisco**, pues en su ámbito territorial de competencias solo se celebraron 2 procesos electorales locales ordinarios, mientras que en las demás hay 2, 3 y hasta 4 procesos electorales locales ordinarios y algunos extraordinarios en los Ayuntamientos que se precisan, con independencia del número de cargos de elección popular que se eligen en cada una.

PROCESOS ELECTORALES EN 2011	
SALA REGIONAL	PROCESOS ELECTORALES LOCALES
Guadalajara.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. Baja California Sur y Nayarit.
Monterrey.	1 Entidad Federativa con Proceso electoral ordinario. Coahuila.
Xalapa.	2 Entidades Federativas solo con Proceso electoral extraordinario. Veracruz, elección de Ayuntamientos de Coxquihui y José Azueta, así como Oaxaca, elección de Ayuntamiento Pinotepa de Don Luis Oaxaca.
Distrito Federal.	1 Entidad Federativa solo con Proceso electoral extraordinario. Puebla, elección de los Ayuntamientos de Ixcamilpa de Guerrero, San Jerónimo de Tecuapan y Tlaola.
Toluca.	1 Entidad Federativa con Proceso electoral ordinario. Hidalgo.

Como se puede advertir del cuadro precedente, durante el año 2011, las Salas Regionales **con menor carga de trabajo son las correspondientes a las circunscripciones plurinominales electorales tercera y cuarta, con sedes en Xalapa, Veracruz y el Distrito Federal, respectivamente**, pues en sus ámbitos territoriales de competencia sólo se celebraron elecciones extraordinarias en los Ayuntamientos referidos, mientras el resto de las Salas Regionales se realizaron 1 hasta 2 procesos electorales locales ordinarios, con independencia del número de cargos que se eligen en cada una.

No pasa inadvertido que durante el año 2011 también se realizaron las elecciones ordinarias para Gobernador en Guerrero y Estado de México, respectivamente, sin embargo, no se contemplan en el cuadro precedente y por ende en el presente análisis, en virtud de que la competencia para conocer y resolver de las impugnaciones que se pudieran presentar en contra de dichos comicios es competencia exclusiva de la Sala Superior.

PROCESOS ELECTORALES EN 2010	
SALA REGIONAL	PROCESOS ELECTORALES LOCALES
Guadalajara.	4 Entidades Federativas con Proceso electoral. Durango, Chihuahua, Sinaloa y Baja California.
Monterrey.	3 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario y 1 con elecciones extraordinarias. Aguascalientes, Tamaulipas y Zacatecas. En Coahuila en los Ayuntamientos de Juárez y La Madrid.
Xalapa.	5 Entidades Federativas con Proceso electoral. Yucatán, Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Quintana Roo. En Chiapas y Yucatán el Ayuntamiento y Regidores de Chamula y Muxupip, respectivamente.
Distrito Federal.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral. Tlaxcala y Puebla. En Tlaxcala los Presidentes de Comunidad de los Ayuntamientos de Yauhquemehcan y Acumana.
Toluca.	1 Entidades Federativas con Proceso electoral. Hidalgo.

El cuadro anterior “Procesos electorales en 2010” permite advertir que en ese año la Sala Regional con **menor carga de trabajo es la correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Toluca, Estado de México**, pues en el ámbito territorial de competencia solo se realizó **1 proceso** electoral ordinario, mientras en el resto de las Salas Regionales, se celebraron elecciones ordinarias en 3, 2, 4 y hasta 5 Entidades Federativas y procesos electorales extraordinarios en los Ayuntamientos que se precisan.

Reflexiones sobre el ámbito territorial de competencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral

SALA REGIONAL	PROCESOS ELECTORALES LOCALES
Guadalajara.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario y 1 Extraordinario. Sonora y Jalisco. En Jalisco los Ayuntamientos de Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca.
Monterrey.	5 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario. San Luis Potosí, Nuevo León, Guanajuato, Querétaro y Coahuila.
Xalapa.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario y 1 Extraordinario. Campeche y Tabasco. En Quintana Roo el Ayuntamiento de Tulum.
Distrito Federal.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario y 1 Extraordinario. Distrito Federal y Morelos. En Guerrero el Ayuntamiento de Malinaltepec.
Toluca.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral ordinario y 1 Extraordinario. Colima y Estado de México. En Hidalgo los Ayuntamientos de Emiliano Zapata, Huazalingo y Zimapan.

Del cuadro anterior, igualmente se puede advertir, durante 2009 la Sala Regional con **mayor carga de trabajo es la correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León**, pues en el ámbito territorial de competencia se realizaron **5 procesos** electorales ordinarios, mientras en el resto de las Salas Regionales, se celebraron elecciones ordinarias en 2 Entidades Federativas, y procesos electorales extraordinarios en los Ayuntamientos que se precisan.

PROCESOS ELECTORALES EN 2008	
SALA REGIONAL	PROCESOS ELECTORALES LOCALES
Guadalajara.	2 Entidades Federativas con Proceso electoral. Baja California Sur y Nayarit.
Monterrey.	1 Entidades Federativas con Proceso electoral. Coahuila.
Xalapa.	1 Entidades Federativas con Proceso electoral. Quintana Roo.
Distrito Federal.	1 Entidades Federativas con Proceso electoral. Guerrero.
Toluca.	1 Entidades Federativas con Proceso electoral. Hidalgo.

Del cuadro “Procesos electorales en 2008” se desprende, **el año en el que por primera vez se aplicó la nueva distribución de competencias de las Salas Regionales, fue el único en donde las cargas de trabajo, tomando como factor los procesos electorales locales, estuvieron más compensadas**, pues en el ámbito territorial de competencia de cada Sala tuvieron 1 solo proceso electoral ordinario, excepto la correspondiente a la Segunda Circunscripción plurinominal electoral, con Sede en Guadalajara, Jalisco en donde 2 Entidades Federativas tuvieron Proceso electoral ordinario.

Bajo este orden de ideas, resulta evidente que la competencia territorial de las Salas Regionales tal como se encuentra actualmente estructurada, fue el resultado de implantar en un diseño preexistente (elecciones federales), nuevos alcances o dimensiones de control o tutela jurisdiccional (elecciones locales). Sin embargo, dicho esquema ya cumplió su ciclo u objetivo, que fue el implementar la nueva distribución de competencias del TEPJF. Por lo cual, en aras de eficientar y optimizar los recursos humanos y materiales, así como, el funcionamiento de dicho Tribunal Electoral, resulta necesario redefinir la competencia territorial de las mismas, en donde se tomen en cuenta todos los factores y variables antes descritos, para la existencia de una adecuada, objetiva y eficaz distribución de cargas de trabajo.

b) Falta de equilibrio en las cargas de trabajo.

La actual distribución de competencias entre las Salas Regionales ha originado, desde su instalación permanente en julio de 2008 a febrero de 2013²², un desequilibrio notable en las cargas de trabajo, respecto del conocimiento de los asuntos vinculados con las elecciones de las entidades federativas que conforman la circunscripción plurinominal de su competencia, como puede observarse en la gráfica siguiente:

SALA	ASUNTOS RECIBIDOS ²²					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Guadalajara	24	384	236	75	411	1
Monterrey	11	360	213	60	455	8
Xalapa	1	120	553	52	458	12
Distrito Federal	115	170	248	15	552	-
Toluca	81	395	27	368	517	3
Total	232	1,429	1,277	570	2,393	24

Como se observa en el cuadro anterior, **en el 2008 la mayor diferencia entre asuntos recibidos fue de 114**, entre las Salas Regionales Xalapa y Distrito Federal; **en el 2009 la mayor diferencia entre asuntos recibidos fue de 275**, entre las Salas Regionales Distrito Federal y Toluca; **en el 2010 la mayor diferencia entre asuntos recibidos fue de 526**, entre las Salas Regionales Xalapa y Toluca; **en el 2011 la mayor diferencia entre asuntos recibidos fue de 353**, entre las Salas Regionales Distrito Federal y Toluca; **en el 2012 la mayor diferencia entre asuntos recibidos fue de 141**, entre las Salas Regionales Guadalajara y Distrito Federal; **en lo que va del primer bimestre de 2013 la mayor diferencia entre asuntos recibidos es de 12**, entre las Salas Regionales Xalapa y Distrito Federal.

Lo anterior evidencia la existencia de un desequilibrio en las cargas de trabajo de cada Sala Regional, desde que se instauró su funcionamiento permanente y se les asignó competencia para conocer de las impugnaciones relacionadas con las elecciones locales.

c) ¿Qué papel juega el IFE en la definición de la competencia territorial de las Salas Regionales del TEPJF?

De conformidad con el artículo 99, párrafos segundo, cuarto y séptimo de la CPEUM, la competencia conferida al TEPJF debe ser ejercida por una Sala Superior y Salas Regionales en los términos en que lo disponga la ley correspondiente.

Así las cosas, la LOPJF fija la forma y términos de la competencia de las Salas del TEPJF. En lo que respecta a la competencia material, la define en sus artículos 189 y 197,

22. El corte exacto de la información es 31 de julio de 2008 al 18 de febrero de 2013.

precisando el tipo de asuntos que le corresponde conocer a la Sala Superior y a las Salas Regionales.

En el caso de la división competencial, **en razón del territorio**, para cada Sala Regional, la LOPJF no es muy clara, ya que al respecto, únicamente dispone **el artículo 192, que las cinco Salas Regionales tendrán su sede en la ciudad cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país.**

No obstante, a partir de dicha disposición se ha considerado que las Salas Regionales, ejercen jurisdicción y tienen competencia para conocer de las controversias electorales que se susciten dentro del ámbito territorial de la circunscripción plurinomial a donde pertenece la ciudad sede en la cual están asentadas.

Bajo este orden de ideas, se advierte que basar la competencia territorial de las Salas Regionales en el ámbito espacial que comprende cada una de las 5 las circunscripciones plurinominales, es producto de una inferencia o deducción lógica, ya que, como se ha resaltado, **la competencia territorial no esta expresamente determinada o definida por la ley, resultando desde nuestra perspectiva delicado**, pues de conformidad con el principio rector de Certeza, la competencia de toda autoridad en materia electoral, debe estar legalmente conferida y mas tratándose de los órganos jurisdiccionales, siendo que en la especie, además depende directamente del actuar del Instituto Federal Electoral.

Lo anterior es así, porque **la delimitación del ámbito territorial de cada circunscripción plurinomial**, en términos de lo dispuesto en los artículos 53, párrafo segundo de la Carta Magna, así como del artículo 209, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; **corresponde efectuarla al Consejo General del IFE, previo al inicio de cada proceso electoral federal.**

En ese tenor, podría decirse, es el Instituto Federal Electoral quien define y determina, previo al inicio del proceso electoral federal, el ámbito territorial de competencia de las Salas Regionales.

Bajo este orden de ideas, resulta entonces que la competencia territorial de la Salas Regionales debe estar fundada en la CPEUM, la LOPJF y en el acuerdo del Consejo General del IFE, mediante el cual, material y formalmente, determine el ámbito espacial de cada circunscripción plurinomial.

Con ello, se pone de manifiesto la incongruencia de que sea el órgano administrativo electoral, quien determina el ámbito de competencia territorial que tiene el órgano jurisdiccional regional.

V. CONCLUSIÓN.

Son muchas las disertaciones de interés y trascendencia que pudieran hacerse en torno al ámbito competencial de las Salas del TEPJF, concebido con las reformas electorales de 2007 y 2008, puesto que su definición aún sigue construyéndose a partir de los casos concretos sometidos a su conocimiento.

En este ensayo únicamente nos hemos ocupado del análisis de la competencia territorial de las Salas Regionales, la cual, por estar concebida sobre la base de la demarcación territorial de las 5 circunscripciones plurinominales electorales en que se divide el territorio nacional, tiene diversos aspectos que si bien son cuestionables, también son perfectibles.

En virtud de las razones expuestas para arribar a lo anterior, consideramos que implementada la reforma en materia electoral, es necesario hacer un replanteamiento sobre la distribución de la competencia territorial de dichas Salas, en el cual se tome en cuenta, el número de cargos federales y locales de elección popular, así como, los procesos electorales locales ordinarios desarrollados cada año en las Entidades Federativas.

A partir de ello, se debe propiciar, un equilibrio entre el número de cargos de elección popular federales y locales, cuyas impugnaciones corresponde conocer a las Salas Regionales, considerando que cada elección se traduce, al menos, en una posible impugnación.

Lo idóneo es que el diseño competencial en que se propicie el equilibrio en las cargas de trabajo entre las Salas Regionales, sea a través de una reforma a la LOPJF, en la cual se establezca con claridad, no solo la ciudad sede de cada Sala Regional, sino el ámbito material y territorial de competencia de cada una de ellas.

Sin embargo, mientras ello sucede, consideramos que el TEPJF, en uso de las atribuciones constitucional y legalmente conferidas, podría reglamentar y establecer el ámbito territorial de competencia de sus Salas Regionales.

Lo anterior resulta factible si se toma en consideración que los artículos 99, párrafo octavo de la CPEUM, y 186, fracción VII, de la LOPJF, establecen que el TEPJF tiene, dentro de sus atribuciones, la de determinar su organización y funcionamiento a través de su Reglamento Interno o de acuerdos generales.

Con fundamento en esos preceptos, el TEPJF puede válidamente establecer cuál es el ámbito territorial de cada Sala Regional, pues ese aspecto es, precisamente, una cuestión respecto al ámbito interno de su organización y funcionamiento.

A manera de ejemplo, el Consejo de la Judicatura Federal determina, a través de Acuerdos Generales, cuál es el ámbito territorial de competencia de los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito.

De esta forma, con la regulación realizada por el TEPJF, se daría certeza y claridad respecto del el ámbito territorial de competencia que le corresponde a cada Sala Regional; se propiciaría el equilibrio de las cargas de trabajo entre cada una de ellas, y se dejaría de hacer depender dicha competencia de los acuerdos que dicte el Consejo General del IFE, previo al inicio de cada proceso electoral, para determinar el ámbito espacial de cada circunscripción plurinominal electoral. ■

VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

- (2003). *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL), México. Tomo I.
- Fairén Guillén, V. (1996). *Teoría General del Derecho Procesal*. México: UNAM.
- Galván Rivera, F. (2006). *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. México: 2ª ed., Ed. Porrúa.
- Gómez Lara, C. (2004). *Teoría General del Proceso*. México: 10ª ed., Ed. Oxford.
- González Oropeza, M. (2009). *La geografía electoral a la luz de la justicia constitucional*. En *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, Vol. I, No. 5, 3ª época, México.
- Martínez Sospedra, M. et al. (2007). *Sistemas Electorales, Un estudio comparado*, Valencia: Ed. Tirant to Blanch.
- Nohlen, D. (2008). *Sistemas electorales en su contexto*. México: Ed. IJ-UNAM.
- Sartori, G. (2010). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: 3ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Valdés Zurita, L. (2007). *Sistemas electorales y de partidos*. México: 5ª ed., IFE-Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.

ESTADO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES EN LA ARGENTINA (1983-2011)

State, public administration and policy in the Argentine
presidential speeches.

Recepción: Febrero 25 de 2013
Aceptación: Abril 30 de 2013

Jorge O. Bercholc

Doctor en Derecho Político, Universidad de Buenos Aires. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Universidad de Buenos Aires. Profesor de Teoría del Estado, Postgrado y Doctorado, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular de Sociología Jurídica y de Metodología de la Investigación Jurídica, Universidad Abierta Interamericana.
estudiobercholc@fibertel.com.ar

Diego J. Bercholc

Sociólogo, Universidad de Buenos Aires. Colaborador de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Universidad de Buenos Aires.
diego_bercholc@hotmail.com.ar

Palabras clave

Discursos presidenciales, presidencia, estado, administración pública y políticas públicas.

Key Words

Presidential speech, presidency, state, public administration and public policy.

Pp. 113-143

Resumen

En el presente artículo comentamos el contenido de los discursos presidenciales de apertura de la asamblea legislativa en la Argentina en relación al estado, a la administración pública y a políticas públicas. Las conclusiones presentadas surgen de una investigación mayor sobre los referidos discursos para el período 1983-2011.

Abstract

In this paper we focus on the content of the State of Union addresses from 1983 to 2011 in what regards to the state, public administration and policy. The conclusions expounded here emerge from a broader research on the content of the speeches already mentioned during the same period.

I. INTRODUCCIÓN.

En el presente artículo comentamos el contenido de los discursos presidenciales de apertura de la asamblea legislativa en la Argentina referido al *estado, a la administración pública y a políticas públicas*. Este agrupamiento de categorías conceptuales conforma lo que hemos denominado campo semántico, compuesto por palabras aglutinadas (significantes simples y compuestos) relacionadas por su significado y/o su área temática común.

Las tesis y conclusiones descriptivas, aquí presentadas, surgen de una investigación mayor llevada a cabo para el período 1983-2011, que abarcó todos los períodos presidenciales desde la restauración democrática en el país, hasta el último discurso del primer mandato, emitido por la presidente Cristina Fernández el 1º de marzo de 2011¹.

Se ha efectuado un trabajo empírico-cuantitativo-descriptivo-exploratorio, con análisis cualitativo agregado, el cual contiene 243 gráficos y 135 cuadros estadísticos con variada información.

Las conclusiones y evidencias obtenidas han sido suficientemente corroboradas a través de los pasos metodológicos que son largamente explicados en el trabajo completo cuya publicación es de reciente aparición (Bercholz 2012) Se trata de sesgos y/o tendencias sustentables y consistentes, propias del objeto de estudio investigado.

Los discursos estudiados están prescriptos por la Constitución Nacional en su artículo 99, inciso 8, y por ello son las verbalizaciones más importantes, en términos jurídicos e institucionales, de la presidencia. Se trata del discurso que da cuenta del estado de la Nación ante la asamblea legislativa y que inaugura el período anual de sesiones parlamentarias.

II. BREVE GUÍA DE PAUTAS METODOLÓGICAS.

A fin de facilitar la comprensión del trabajo al lector, se agrega aquí un breve índice de pautas metodológicas aplicadas para la recolección de datos, la construcción de la base y el análisis agregado.

1. Proyecto de investigación UBACyT acreditado en el marco de la Programación Científica de la Universidad de Buenos Aires 2004-2007, Código D013, con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja", Facultad de Derecho; Resolución (CS) n° 2706/04. A partir del año 2007 el proyecto fue financiado por la Secretaría de Investigación y Desarrollo de la Universidad Abierta Interamericana.

1.- Unidades de análisis: Son las unidades que fueron contabilizadas a fin de construir la base de datos, fuente con la cual se produjeron los cuadros estadísticos sobre los que se efectuó el análisis agregado y la extracción de hipótesis y conclusiones suficientemente corroboradas. Se utilizaron dos unidades de análisis: i) palabras o conceptos; y ii) campos semánticos que aglutinan palabras (significantes simples y compuestos) relacionados por su significado.

Aquí analizamos el campo semántico *estado/ administración pública/ políticas públicas* y todas las palabras que se han contabilizado dentro del mismo.

2.- Variables cuantitativas independientes de frecuencia: Se trata de dos variables que miden a las unidades de análisis en términos nominales o relativos, y a las cuales se identifica durante el trabajo por las siglas establecidas a continuación: i) cantidad de repeticiones nominales de palabras –CR-; ii) coeficiente de repetición –CoR-, mide las frecuencias relativas de aparición de las palabras considerando la longitud de cada discurso.

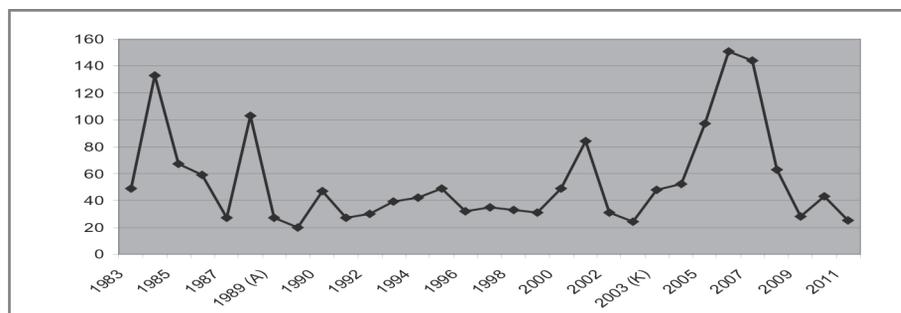
3.- Tres niveles de variables de intervalo comparativas diacrónicas: Finalmente se cruzaron, las unidades de análisis y las dos variables independientes de frecuencia, con tres niveles de variables de intervalo comparativas diacrónicas efectuándose análisis desagregados por; i) el período total 1983-2011; ii) períodos segmentados por cada presidencia y iii) períodos segmentados por cada discurso presidencial anual dentro de cada presidencia. En los niveles 1) y 3) la variable de intervalo está dada por cada discurso anual.

Los comentarios, análisis y conclusiones se han efectuado considerando los guarismos obtenidos en el proceso de recolección y compaginación de los datos. A partir de ello hemos detectado los conceptos y categorías del campo que por su continuidad de apariciones en los discursos merecen ser destacados por su relevancia para el análisis.

III. EL CAMPO SEMÁNTICO ESTADO/ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA/ POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES (1983-2011).

Alfonsín y Kirchner son los presidentes que más han hablado del estado y mencionado palabras del campo semántico afín. Enunciaron entre 100 y 150 veces palabras del campo en algunos de sus discursos. Alfonsín en 1984 y 1988, Kirchner en 2005, 2006 y 2007 (gráfico nº 1).

Gráfico 1
Evolución por cantidad de repeticiones nominales (CR) de palabras en el campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, 1983-2011.

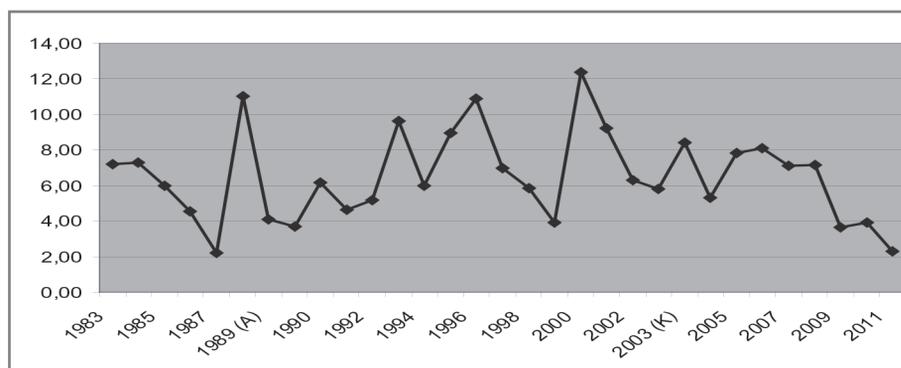


Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación².

Medido por el coeficiente (CoR), relaciona extensión de los discursos con repeticiones nominales, se observa una frecuencia regular e intensa de menciones del campo desde la mitad de la primera presidencia de Menem. Presentan baja frecuencia los discursos de Cristina. Debe tenerse en cuenta que es el tercer campo semántico, detrás del campo económico y del campo político, con más menciones en todo el período.

Sin embargo, los discursos presentan matices muy diferenciados. Algunos fustigan al estado, otros lo ensalzan. Por ejemplo, el pico de frecuencia del discurso de De la Rúa en el año 2000 (gráfico n° 2), refiere al estado como ineficaz, corrupto e inútil, en la situación en que se encuentra, y propone su reforma y rescate. Resulta paradójico pues son los mismos argumentos utilizados por Alfonsín y por Menem para justificar la reforma del estado que, en especial durante la primera presidencia de Menem, se llevó a cabo. La reforma del estado fue uno de los pilares de los discursos de Alfonsín y Menem. En sentido contrario, la recuperación del rol del estado fue sostenida por Kirchner.

Gráfico 2
Evolución por coeficiente de repetición -CoR- de palabras del campo semántico estado/ administración pública / políticas públicas, 1983-2011



Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

2. Se consultó la publicación de cada mensaje anual que imprime la Dirección de Publicaciones del Senado de la Nación. Los ejemplares fueron proveídos por la Biblioteca del Congreso de la Nación.

Es interesante observar que las palabras de mayor ranking luego de estado refieren al modo de gestionar las funciones del mismo (cuadro nº 1). Se ha utilizado con consistencia la palabra política en su acepción de política pública específica o sectorial -ello implica gestión y respuestas desagregadas por tipo de demanda-, de plan y de programa -con matices, según de qué presidencia se trate, pero con importante frecuencia de una u otra palabra- y de gestión. Esas palabras remiten a una idea profesionalizada y técnica -tecnocrática- de gestión estatal.

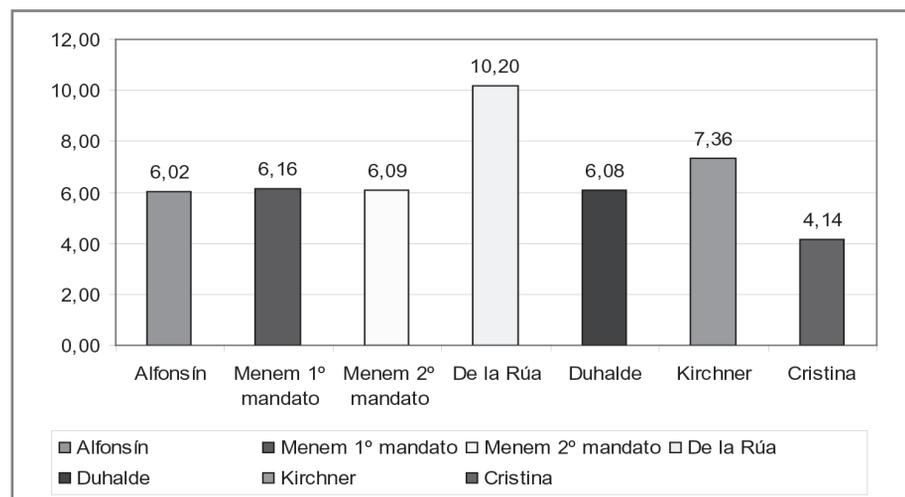
Cuadro 1
Ranking de palabras en el campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, 1983-2011.

PALABRA	CR 1983-2011	PROMEDIO POR DISCURSO	COR 1983-2011	% SOBRE CR DE PALABRAS DEL CAMPO
Estado	445	14.35	1.67	26.35%
Política (específica/ sectorial)	361	11.65	1.35	21.37%
Plan	266	8.58	1.00	15.75%
Programa	244	7.87	0.91	14.45%
Gestión	159	5.13	0.60	9.41%
Empresas del estado	75	2.42	0.28	4.44%
Servicios públicos	41	1.32	0.15	2.43%
Burocracia	31	1.00	0.12	1.84%
Política de estado	29	0.94	0.11	1.72%
Reforma del estado	24	0.77	0.09	1.42%
Administración pública	14	0.45	0.05	0.83%
TOTAL	1689	54.48	6.32	100.00%

Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

Todas las presidencias, aunque con matices, presentan altos coeficientes de menciones del campo (gráfico nº 5). De la Rúa muestra el más alto coeficiente y Cristina el más bajo.

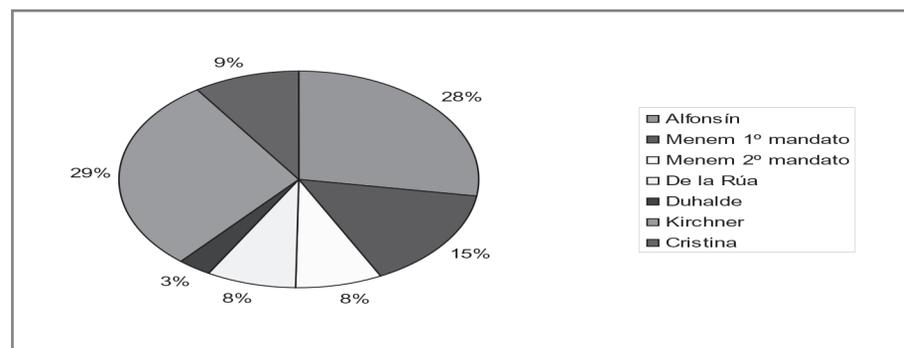
Gráfico 5
Evolución por coeficiente de repetición -CoR- de palabras del campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, desagregadas por período presidencial.



Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

Alfonsín y Kirchner presentan, notoriamente, las cantidades de repeticiones nominales más altas: 28% y 29% respectivamente (gráfico n° 4).

Gráfico 4
Porcentaje de repeticiones (CR) de palabras del campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, desagregado por período presidencial.



Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

Alfonsín habló de *estado* y de *políticas específicas* y, curiosamente, mencionó *empresas del estado* y *reforma del estado* aún con mayor frecuencia que Menem (cuadro n° 2).

Menem, en su segundo mandato, presenta el coeficiente -CoR- más alto de menciones de la palabra *estado* (cuadro n° 2).

Kirchner es quien con mayor consistencia, considerando CR y COR, utilizó *política específica*, *plan*, *programa* y *gestión*, palabras que remiten a la ya mencionada idea profesionalizada y técnica de gestión estatal (cuadros n° 2 y 3).

Cuadro 2
Ranking de palabras en el campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas cantidad de repeticiones -CR-, desagregado por período presidencial

PALABRA	ALFONSÍN	MENEM 1º	MENEM 2º	DE LA RÚA	DUHALDE	KIRCHNER	CRISTINA	1983-2011
Estado	114	70	39	48	12	113	49	445
Política (específica o sectorial)	115	56	26	23	12	107	22	361
Plan	52	22	14	17	11	97	53	266
Programa	57	40	19	24	15	85	4	244
Gestión	24	23	16	11	2	55	28	159
Empresas del estado	53	14	0	1	0	5	2	75
Servicios públicos	17	8	2	3	0	10	1	41
Burocracia	9	13	5	3	0	1	0	31
Política de estado	0	1	7	0	3	18	0	29
Reforma del estado	12	6	3	3	0	0	0	24
Administración pública	12	1	0	0	0	1	0	14
TOTAL	465	254	131	133	55	492	159	1689

Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

Cuadro 3

Ranking de palabras en el campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, coeficiente de repetición –CoR-, desagregado por período presidencial

PALABRA	ALFONSÍN	MENEM 1º	MENEM 2º	DE LA RÚA	DUHALDE	KIRCHNER	CRISTINA	1983-2011
estado	1.48	1.70	1.81	3.68	1.33	1.69	1.28	1.67
Política (específica o sectorial)	1.49	1.36	1.21	1.76	1.33	1.60	0.57	1.35
Plan	0.67	0.53	0.65	1.30	1.22	1.45	1.38	1.00
Programa	0.74	0.97	0.88	1.84	1.66	1.27	0.10	0.91
Gestión	0.31	0.56	0.74	0.84	0.22	0.82	0.73	0.60
Empresas del estado	0.69	0.34	0.00	0.08	0.00	0.07	0.05	0.28
Servicios públicos	0.22	0.19	0.09	0.23	0.00	0.15	0.03	0.15
Burocracia	0.12	0.32	0.23	0.23	0.00	0.01	0.00	0.12
Política de estado	0.00	0.02	0.33	0.00	0.33	0.27	0.00	0.11
Reforma del estado	0.16	0.15	0.14	0.23	0.00	0.00	0.00	0.09
Administración pública	0.16	0.02	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.05
TOTAL	6.02	6.16	6.09	10.20	6.08	7.36	4.14	6.32

Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

IV. ALFONSÍN Y EL ESTADO.

Respecto al campo *estado/ administración pública/ políticas públicas*, Alfonsín enunció principalmente las palabras *estado* y *políticas específicas o públicas*, y como ya se dijo, mencionó *empresas del estado* y *reforma del estado* aún más que Menem.

Las palabras *plan*, *programa* y *gestión*, que remiten a la ya mencionada idea profesionalizada y técnica de gestión estatal, presentan coeficientes por debajo del promedio del período. Sin embargo, en dos de los discursos del período se mencionaron acciones directamente enfocadas a la profesionalización y capacitación de la planta burocrática permanente del estado.

El primer párrafo que se reproduce, pertenece al discurso de asunción del gobierno de 1983:

- (...) una profunda transformación que incluya la redefinición del papel del estado, el establecimiento definitivo de una carrera administrativa y la puesta en marcha de un serio y prolongado proceso de reforma del aparato estatal.

El segundo pertenece al discurso de apertura de la Asamblea de 1985:

- La reforma del estado es la reforma del instrumento principal de gobierno. Ya tiene principio. El curso para administradores gubernamentales ha comenzado con dos primeras pruebas de selección realizadas con una extraordinaria concurrencia de postulantes. Todo el país siente la necesidad de un cambio en el estado, pues los ciudadanos acuden al llamado con interés ejemplar (...).

Estado, administración pública y políticas públicas en los discursos presidenciales en la Argentina

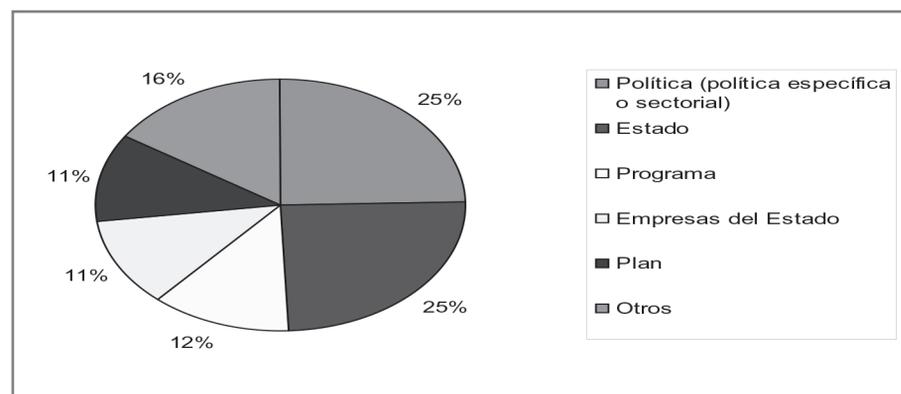
Se dijo ya Alfonsín habló especialmente de *estado* y de *políticas específicas/públicas* (cuadro n° 4 y gráfico n° 6) y curiosamente, mencionó *empresas del estado* y *reforma del estado* aún más que Menem. Se observa un fuerte sesgo en sus enunciaciones sobre el estado, en especial desde las ideas vertidas en su discurso de asunción de 1983 y las enunciadas en 1988.

Cuadro 4
Ranking de palabras en el campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, presidencia de Alfonsín, 1983-1989.

PALABRA	CR ALFONSÍN	PROMEDIO X DISCURSO	COR ALFONSÍN	% SOBRE CR DE PALABRAS DEL CAMPO
Política (específica o sectorial)	115	16.43	1.49	24.73%
estado	114	16.29	1.48	24.52%
Programa	57	8.14	0.74	12.26%
Empresas del estado	53	7.57	0.69	11.40%
Plan	52	7.43	0.67	11.18%
Gestión	24	3.43	0.31	5.16%
Servicios públicos	17	2.43	0.22	3.66%
Administración pública	12	1.71	0.16	2.58%
Reforma del estado	12	1.71	0.16	2.58%
Burocracia	9	1.29	0.12	1.94%
TOTAL	465	66.43	6.02	100.00%

Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

Gráfico 6
Porcentaje de repeticiones (CR) de palabras del campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, presidencia de Alfonsín, 1983-1989.



Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

En 1983 definió que el estado debía ser independiente de poderes políticos y económicos extranjeros, ético, y equilibrado entre el liberalismo y el intervencionismo económico.

En 1988 sólo se refirió al estado, insistentemente, por su ineficiencia y a efectos de su reforma y de la privatización de las empresas públicas.

i) Discurso de 1983. El estado independiente y ético³.

- *Vamos a luchar por un estado independiente. Hemos dicho que esto significa que el estado no puede subordinarse a poderes extranjeros, no puede subordinarse a los grupos financieros internacionales, pero que tampoco puede subordinarse a los privilegiados locales. La propiedad privada cumple un papel importante en el desarrollo de los pueblos, pero el estado no puede ser propiedad privada de los sectores económicamente poderosos. Las oligarquías tienden siempre a pensar que los dueños de las empresas o del dinero tienen que ser los dueños del estado... Otros, a su vez, piensan que el estado debe ser el dueño de todas las empresas. Nosotros creemos que el estado debe ser independiente: ni propiedad de los ricos, ni propietario único de los mecanismos de producción.*
- *La independencia del estado presupone dos condiciones fundamentales. Por un lado, el protagonismo popular. Por otra parte, requiere la moralidad administrativa, la conducta de los gobernantes. Seremos más que una ideología, una ética.*
- *En la administración de los medios transitoria o definitivamente en manos del estado, así como en la administración de la agencia oficial de noticias, existirá juego limpio: los instrumentos del estado no son propiedad privada de los gobernantes ni de un partido, sino de todos los argentinos.*
- *(...) una profunda transformación que incluya la redefinición del papel del estado, el establecimiento definitivo de una carrera administrativa y la puesta en marcha de un serio y prolongado proceso de reforma del aparato estatal.*
- *(...) el papel del estado, que ha sido profundamente cuestionado y subvertido en estos últimos años. Tras el disfraz de un neoliberalismo eficientista, se forzó a la administración pública a ser cómplice de una intensa política intervencionista.*

ii) Discurso de 1988. El estado ineficiente. La reforma del estado y las privatizaciones⁴.

- *La batalla que seguiremos librando contra el gasto público, contra el estado ineficiente... apunta a servir de ariete contra una estructura injusta, contra una administración obsoleta, contra la concentración del poder político y económico.*
- *(...) nos hemos propuesto la reforma del estado. Se han implementado una serie de medidas que significan sustanciales avances en la modernización, desburocratización y capacitación dentro del aparato estatal.*
- *(...) la estructura y funcionamiento del estado que, con su tamaño, objetivos y modus operandi actuales, desacumula capital, fabrica inflación y no satisface las necesidades de la mayoría de la población.*
- *Lo que está en marcha es una reforma del estado; la privatización total o parcial de determinadas empresas públicas es sólo una de las herramientas de esa política. El objetivo es dar al estado la capacidad de decisión y los recursos que, en su conformación actual, no tiene.*
- *El déficit de las empresas que dependen del Ministerio de Obras y Servicios Públicos representa la mitad del déficit fiscal de la Nación y allí se manifiesta la ineficiencia del*

3. Todas las citas de este apartado fueron extraídas del discurso de apertura legislativa de Alfonsín de 1983.

4. Todas las citas de este apartado fueron extraídas del discurso de apertura legislativa de Alfonsín de 1988.

estado, que la sociedad percibe y sufre en los servicios que prestan esas mismas empresas. Gas débil, cortes de energía y otras deficiencias conocidas por todos son manifestaciones de la crítica situación de nuestro sistema estatal de servicios públicos.

- *Hoy el estado es un organismo sobrecargado de demandas sectoriales que no pueden ser todas financiadas, salvo con inflación.*
- *Estamos obligados a asignar los fondos del estado con el máximo de eficiencia económica y el máximo de eficiencia social. Esto impone establecer una atenta vigilancia sobre las inversiones públicas, transferir al sector privado aquellas empresas cuyo mantenimiento en manos del estado ya no significa un beneficio para la comunidad y terminar con el error de creer que legalizar la evasión impositiva es promover la industria Y que venderle caro al estado es defender al empresariado nacional.*
- *También el estado debe enfrentar la necesidad de garantizar la justicia social. En este caso igualmente, un propósito válido fue dejando paso a una práctica distorsionada, derivada de una mentalidad meramente asistencialista.*
- *Así fue como ese estado abarcador y universalista, que recogía y pretendía satisfacer las aspiraciones de todos por igual, terminó dejando lugar a un estado socialmente empobrecido y con una educación pública que, de no mediar las reformas que estamos implementando, continuaría deteriorándose.*
- *(...) redefinir las funciones del estado a fin de adaptarlas a las necesidades de una sociedad y una economía más abiertas y más justas.*
- *Hoy ya se han instalado en el debate público los principios de desmonopolización, desregulación, transparencia de los subsidios, equidad en el gasto social, en suma, los postulados de la reforma del estado.*

iii) Discurso de 1988. La quiebra del estado⁵.

- *El estado está desequilibrado en sus cuentas y con un financiamiento decreciente. A ello ha contribuido la incertidumbre política sobre el rumbo que seguirá la economía en el futuro.*
- *(...) modernizar un estado burocrático e inmanejable, para quebrar de cuajo un funcionamiento cerrado de la economía, de espaldas al mundo y poco eficiente.*

Obsérvese algunos enunciados son quejosos de las excesivas demandas que han llevado al estado a incursionar en lo que no debe, siendo el estado: "(...) abarcador y universalista, que recogía y pretendía satisfacer las aspiraciones de todos por igual" o con sobrecarga de demandas: "hoy el estado es un organismo sobrecargado de demandas sectoriales que no pueden ser todas financiadas, salvo con inflación"; "el estado ha debido afrontar la demanda de que se convirtiera en garante de la producción y el crecimiento".

Aparece aquí claramente la tensión y contradicción entre participación, demandas y los efectos de ello en las estructuras estatales, cuando los recursos son -como casi siempre sucede- escasos.

5. Todas las citas de este apartado fueron extraídas del discurso de apertura legislativa de Alfonsín de 1988.

V. MENEM Y EL ESTADO.

El primer objetivo de la política de Menem hacia el estado, entendido como estructura administrativa-institucional, fue el de desarrollar el proceso de privatizaciones de las empresas de servicios públicos. Sus primeros años de gobierno, con el marco legal de las leyes de emergencia económica y de reforma del estado estuvieron enfocados en tal tarea. Luego, promediando su primer mandato, se buscó racionalizar y profesionalizar los cuadros burocráticos de planta permanente en las agencias estatales.

En sus discursos, Menem, enunció reiterados juicios críticos respecto a la situación del estado, tildándolo de burocrático, ineficiente y corrupto, entre otros males que se le endilgaron. Con ese escenario crítico respecto al estado, encaró enunciados que planteaban la necesidad de una refundación estatal⁶.

Los principios de esa refundación giraban en torno a: i) la descentralización de funciones a instancias múltiples de decisión; ii) la venta de las empresas de servicios públicos; iii) la eliminación de regulaciones y de burocracia; iv) la apertura a los mercados mundiales de la economía; v) concentración de funciones estatales en educación, justicia, salud, gobierno y seguridad.

Hacia el final del mandato, aparecieron en el discurso de Menem, otras nuevas funciones estatales que merecían la capacitación de personal a efectos de llevarlas a cabo, a) La preservación del medio ambiente y el castigo del delito ecológico; b) La seguridad en las rutas y en la vía pública; c) El control eficaz de la higiene alimentaria y; d) de los servicios públicos que prestan los particulares.

i) El estado burocrático, corrupto e ineficiente.

- *Un estado que agoniza como esclavo de unos pocos, en lugar de paliar las necesidades de quienes más sufren (Menem 1989)*
- *Vimos estado allí donde había burocracia (Menem 1990)*
- *Una sociedad moderna no se construye ni en base al fetichismo del mercado salvaje, ni en base a la actitud hiperburocrática de un estado todopoderoso o supuestamente redentor (Menem 1991)*
- *Ya no se puede lucrar alegremente estafando al estado con subsidios, privilegios o juicios escandalosos (Menem 1991)*
- *Se terminó la era de los contratistas que acumulaban fortunas al amparo de un estado ineficaz (Menem 1991)*
- *Sin negociados turbios entre los funcionarios, los políticos, los gremialistas y los empresarios, al amparo de un estado corrupto e ineficaz (Menem 1992)*

6. Respecto al rol del estado hubo un giro impensado en el discurso y acción política de Menem, si bien en la campaña había mostrado matices dependiendo del auditorio al que se dirigiera. Era estatista cuando se dirigía a la interna peronista, pero se mostraba moderado y eludiendo el tema cuando se expresaba ante la prensa o ante auditorios integrados por ejecutivos de los negocios internacionales (Arias, 1997: pp. 13-15).

- *Sin juicios fraudulentos contra el estado, que padecen todos los argentinos (Menem 1992)*
- *No creemos ni en la omnipotencia del estado ni en la omnipotencia del mercado. Esos dos dioses son apenas una fantasía (Menem 1992)*
- *La corrupción es, en definitiva, el imperio de las malas costumbres. Eso era el estado argentino, desorganizado, sin claridad, burocratizado, se prestaba a todo tipo de negocios y negociados, principalmente a través de las grandes empresas públicas, que se habían convertido en una especie de coto de caza para los estafadores en diverso grado (Menem 1994)*
- *Como respuesta estructural para terminar con eso, privatizamos empresas y reorganizamos el estado (Menem 1994)*
- *La reorganización del estado, poniendo fin a un aparato elefantiásico, costoso e ineficiente, cuna de la corrupción (Menem 1995)*

ii) La refundación del estado.

- *Desde el estado nacional vamos a dar el ejemplo, a través de una cirugía mayor, que va a extirpar de raíz males que son ancestrales e intolerables (Menem 1989)*
- *Vamos a refundar un estado para el servicio del pueblo, y no para el servicio de las burocracias, que siempre encuentran un problema para cada solución (Menem 1989)*
- *Todo aquello que puedan hacer por sí solos los particulares, no lo hará el estado nacional. Todo aquello que no pueden hacer las provincias autónomamente, no lo hará el estado nacional. Todo aquello que puedan hacer los municipios, no lo hará el estado nacional (Menem 1989)*
- *La transformación del estado, la venta de empresas públicas, la eliminación de regulaciones, la racionalización administrativa, el saneamiento de sus cuentas fiscales, la apertura al mundo y la ausencia de controles innecesarios, no constituyen un mecanismo para ponerle una bandera de remate a nuestro estado nacional (Menem 1990)*
- *Son mecanismos para recuperar la soberanía de nuestro estado, su capacidad de gobierno, su indispensable actividad sobre sectores en los cuales no puede, no debe, ni va a estar ausente (Menem 1990)*
- *Naturalmente, transformar al estado lleva necesariamente a una reestructuración de las empresas públicas. Queremos servicios públicos eficientes, donde sobrevivan en manos del estado sólo aquellas empresas públicas que estructuralmente se necesiten para el desarrollo, crecimiento y producción nacional. Pretendemos que el estado abandone actividades empresarias que pueden desarrollar los particulares. En el caso de los servicios públicos, el sector estatal controlará aquellos ofrecidos por los particulares, de modo de asegurar que los usuarios obtengan buenas prestaciones y tarifas razonables (Menem 1990)*
- *Aspiramos a que nuestro estado se concentre en las funciones estratégicas y esenciales que nunca debió dejar de cumplir: educación, justicia, salud, gobierno y seguridad (Menem 1990)*
- *Repudiamos la idea de un estado totalitario, que invada conductas y asfixie legítimas iniciativas. Pero también repudiamos a un estado que permanezca indiferente ante las*

escandalosas desigualdades sociales. Queremos construir un estado que sea garante del bien común, de la armonía social, del crecimiento económico y de equilibrio en la distribución de la riqueza (Menem 1990)

- *Queremos un estado popular y no populista. Nacional y no chauvinista. Libre y no anarquista. Propiedad de todo el pueblo argentino y no esclavo de un partido político, un sindicato o un grupo empresarial (Menem 1990)*
- *El estado no puede simplemente transformarse a nivel nacional. También debe redefinirse a nivel regional, provincial y municipal (Menem 1992)*

iii) La profesionalización del empleo público.

- *Vamos hacia la construcción de un estado social de derecho. Con un empleo público profesionalizado. Con una carrera administrativa que establece concursos y rigurosos métodos de selección. Tengo muy en cuenta las nuevas funciones estatales, que no se pueden ni se deben olvidar: - La preservación del medio ambiente y el castigo del delito ecológico. - La seguridad en las rutas y en la vía pública. - El control eficaz de la higiene alimentaria y de los servicios públicos que prestan los particulares (Menem 1992)*
- *El estado de la post-privatización tiene que ser un estado más profesional (Menem 1993)*
- *(...) reducir el número de organismos públicos y desburocratizar definitivamente al estado nacional (Menem 1994)*
- *Nunca en el siglo, ni siquiera en la década posterior a la crisis del año '30, el estado intervino tanto en la vida económica nacional, como lo ha hecho a partir de 1989. Sólo que ahora no lo hace como empresario omnipresente y deficitario, presto a toda maniobra de corrupción, sino como administrador del interés común, como contralor del bien social y como canalizador de los recursos hacia las áreas de responsabilidad irrenunciable: la justicia, la seguridad, la salud y la educación (Menem 1995)*

Cuadro 5

Ranking de palabras en el campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, primera presidencia de Menem, 1989-1995.

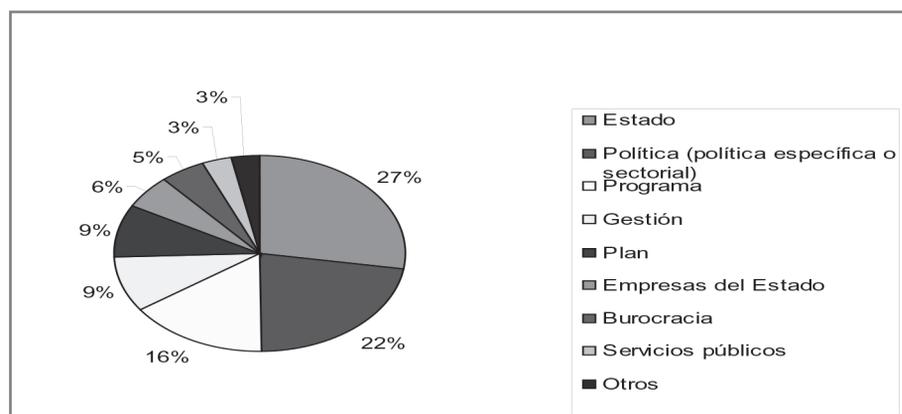
PALABRA	CR MENEM	PROMEDIO X DISCURSO	COR MENEM	% SOBRE CR DE PALABRAS DEL CAMPO
estado	70	10.00	1.70	27.56%
Política (específica o sectorial)	56	8.00	1.36	22.05%
Programa	40	5.71	0.97	15.75%
Gestión	23	3.29	0.56	9.06%
Plan	22	3.14	0.53	8.66%
Empresas del estado	14	2.00	0.34	5.51%
Burocracia	13	1.86	0.32	5.12%
Servicios públicos	8	1.14	0.19	3.15%
Reforma del estado	6	0.86	0.15	2.36%
Administración pública	1	0.14	0.02	0.39%
Política de estado	1	0.14	0.02	0.39%
TOTAL	254	36.29	6.16	100.00%

Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

Estado, administración pública y políticas públicas en los discursos presidenciales en la Argentina

Gráfico 7

Porcentaje de repeticiones (CR) de palabras del campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, primera presidencia de Menem, 1989-1995.



Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

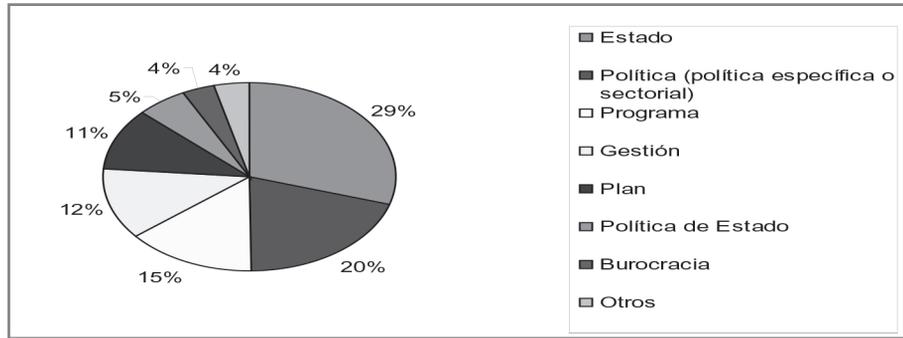
Cuadro 6

Ranking de palabras en el campo semántico estado/administración pública / políticas públicas, segunda presidencia de Menem, 1995-1999.

PALABRA	CR MENEM 2º	PROMEDIO X DISCURSO	COR MENEM 2º	% SOBRE CR DE PALABRAS DEL CAMPO
estado	39	9.75	1.81	29.77%
Política (específica/sectorial)	26	6.50	1.21	19.85%
Programa	19	4.75	0.88	14.50%
Gestión	16	4.00	0.74	12.21%
Plan	14	3.50	0.65	10.69%
Política de estado	7	1.75	0.33	5.34%
Burocracia	5	1.25	0.23	3.82%
Reforma del estado	3	0.75	0.14	2.29%
Servicios públicos	2	0.50	0.09	1.53%
TOTAL	131	32.75	6.09	100.00%

Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

Gráfico 8
 Porcentaje de repeticiones (CR) de palabras del campo semántico estado/ administración pública / políticas públicas, segunda presidencia de Menem, 1995-1999.

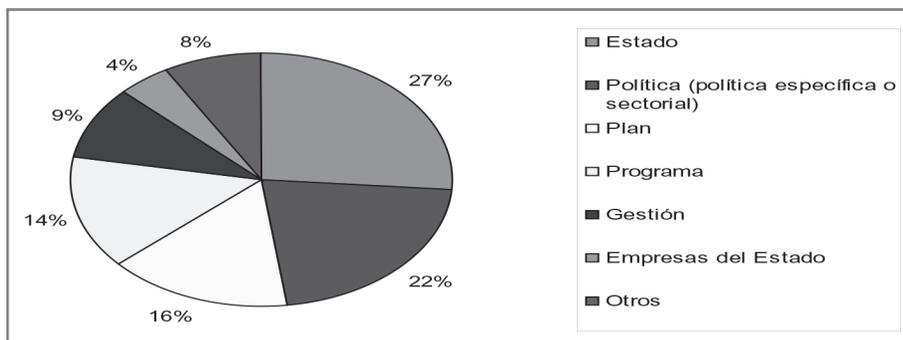


Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

VI. MENEM (2ª PRESIDENCIA) Y SU MODELO DE ESTADO.

En su segundo mandato Menem presenta un coeficiente -CoR- más alto de menciones de la palabra *estado* respecto a la primera (cuadro n° 3), delineando su modelo estatal post-privatizaciones y post-reforma constitucional de 1994. Entre sus definiciones más significativas destacaba que el redimensionamiento del estado le permitiría contar con una estructura ágil y dinámica propensa a la eficiencia y a la solidaridad. Esta idea de un estado solidario es polémica, pues parece más adecuada a una política basada en la acción de entidades caritativas que al diseño de un estado de derecho y a la expansión de la ciudadanía.

Gráfico 3
 Porcentaje de repeticiones (CR) de palabras en el campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, 1983-2011



Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

El redimensionamiento del estado se contrapone a las estructuras del estado benefactor-keynesiano al que se enuncia como prebendario, dadivoso, sobredimensionado y, por ello, ineficaz en sus funciones básicas.

La idea de un estado con una especie de cuarto poder, el electoral, es sugerente e interesante: consiste en la implementación de mecanismos de control directo por parte de la ciudadanía, como los incorporados a la Constitución Nacional en 1994: la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum. La tripartita división de poderes clásica se muestra esquemática, disfuncional y en los hechos, artificial. Sin perjuicio de ello, ya hemos mencionado que los institutos creados en la reforma de 1994, en su artículo 40, no fueron mayormente utilizados.

También la redefinición del criterio de independencia de poderes es realista, pues el poder del estado es sólo uno, dividido funcionalmente, por lo que esa división debe ser armónica a efectos de la eficiencia en el proceso de toma de decisiones.

- *La Reforma Constitucional de 1994 diseñó un estado nuevo, hábil para una gestión abierta, dinámica e involucrada crecientemente con la defensa de los individuos y de sus derechos humanos (Menem 1996)*
- *(...) fortalecer una independencia real, pero armónica, no desarticulada, de los poderes del estado (Menem 1996)*
- *Inauguró – al permitir la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum – un virtual poder del estado: el electoral (Menem 1996)*

Sin embargo muchos de los enunciados de Menem en su segunda presidencia presentaban respecto al modelo de estado, ideas oscuras o difusas, ambiguas y, en algunos casos, forzadas, extrapolarando conceptos y categorías de manera poco consistente para la construcción de un supuesto diseño modernizado de estado. Así, el amontonamiento de conceptos como *solidaridad, eficacia, nación e integración* resulta autocontradictorio y teóricamente inconsistente.

Las ideas de rediseño estatal en torno al eje de la modernización, parecen encubrir la limitación del estado a sus clásicas funciones mínimas del *laissez-faire*, que debe básicamente garantizar condiciones de libre mercado y aspirar a la percepción de impuestos para dirigir sus funciones solidarias mínimas para proveer justicia, seguridad, y a lo sumo, educación y salud.

Sin embargo, las incongruencias surgen de inmediato en cuanto se comparan estas ideas de diseño estatal con el rol *orientador e integrador* que se le asigna en el nuevo proceso de modernización. Los desafíos y principios básicos que se enumeran y caracterizan al estado moderno, en los discursos de Menem, resultan más adecuados a las ideas de un estado intervencionista y partícipe activo en las políticas económicas y sociales, que al mencionado estado del *laissez-faire*.

- *Aspiramos a generar, en nuestra tierra, una nueva teoría del estado, de un nuevo estado, eficaz y solidario. Porque ha muerto el estado aislado, el estado indiferente, el estado benefactor. Hoy debemos agregar a la idea del estado-Nación, la del estado-solidaridad,*

la del estado-integración, la del estado-comunidad, político y económico. Para ello es necesario actualizar nuestra mentalidad cívica y adecuarla a las realidades existentes, entre ellas la de las organizaciones políticas supranacionales. Para ello es preciso reformular un nuevo sistema de derecho comunitario que produzca, interprete y jerarquice el ordenamiento jurídico (Menem 1996)

- *No nos asustan las utopías, porque las hemos venido realizando. Desde un estado dáddivoso, prebendario, sobredimensionado, benefactor, que nadie se animaba a tocar y que nos llevó al caos, construimos la utopía de obtener una moneda fuerte, instituciones ordenadas y un resurgimiento general de la confianza pública (Menem 1996)*
- *La experiencia demuestra claramente que sólo con un estado fuerte, pequeño, eficiente y predecible es posible desarrollar un sector privado competente, en permanente desarrollo, que garantice mayores niveles de empleo y de actividad a la vez: que -fruto de su crecimiento- contribuya con más impuestos a que el estado atienda mejor sus obligaciones (Menem 1997)*
- *Este proceso de modernización que estamos completando ha definido un nuevo rol: El estado orientador e integrador. Orientador, a través de la formulación de políticas, e integrador de los diversos sectores sociales al desarrollo, a la justicia social y a los procesos de integración regional, continental y mundial (Menem 1997)*
- *Este desafío del nuevo estado implica:*
 - *Tener un rol estratégico en la formulación de las políticas públicas, siendo normativamente simple.*
 - *Garantizar la libre competencia frente a los monopolios, los oligopolios, el dumping y prácticas comerciales desleales, regulando los servicios públicos privatizados o concesionados.*
 - *Satisfacer las demandas sociales armonizando los conflictos, redistribuyendo la riqueza y desarrollando la equidad.*
 - *Ser inversor en infraestructuras y promotor del desarrollo, desempeñando eficientemente sus funciones de recaudación.*
 - *Brindar un servicio con calidad total y a entera satisfacción de los usuarios con una adecuada provisión de los servicios de seguridad, la defensa, y la correcta, rápida y eficiente administración de justicia.*
 - *Atender a la cobertura de los servicios sociales básicos: la salud, la educación, la acción social y la protección del medio ambiente (Menem 1997)*
- *Esta necesaria e impostergable modernización del estado de cara al siglo XXI debemos asentarla en principios básicos:*
 - *Debe estar orientada al logro de resultados: para aumentar la productividad del gobierno hay que desregular el sector público, reduciendo las reglas y las burocracias, hasta quedar con las mínimas necesarias para proteger a los ciudadanos.*
 - *Deberá orientar, jerarquizar e involucrar a los recursos humanos con que cuenta el estado, para motivar al agente público y convertirlo en servidor público.*
 - *Deberá impulsar la cooperación y la complementación entre el sector público, la empresa privada y el sector de gestión social, comunitarios o de organizaciones no gubernamentales (Menem 1997)*

- *Este proceso de modernización del estado que estamos llevando adelante tiende a cambiar el viejo modelo de gestión burocrático, que sólo sirve a los intereses de unos pocos, por otro orientado a resultados, en beneficio de todos nuestros ciudadanos (Menem 1997)*
- *(...) en la República Argentina, el que no paga impuestos es un delincuente, les guste o no les guste. Y como tal va a ser tratado. Los recursos del estado son los impuestos y con ellos financiamos la justicia, la educación, la seguridad, el gasto social y la salud pública. He dado precisas instrucciones a las áreas de gobierno correspondientes para actuar con firmeza frente a la evasión impositiva (Menem 1997)*

VII. DE LA RÚA Y EL ESTADO.

Si bien no debe perderse de vista, a efectos del análisis, la brevedad de la gestión de De la Rúa, la cual solo abarca dos discursos, resulta que presenta el mayor coeficiente del todo el período para el campo semántico *estado/ administración pública/ políticas públicas* (cuadro nº 3). Además, dentro de las palabras del campo, aquellas vinculadas a la idea profesionalizada y técnica –tecnocrática- de gestión estatal presentan coeficientes por sobre la media del período (cuadro nº 3).

En el discurso de 2000, De la Rúa focaliza sus enunciados en críticas al estado. Lo critica por su tamaño “chico” -Menem elogiaba el tamaño “chico” y lo vinculaba a *agilidad y eficiencia en la gestión-*, por deficitario, por corrupto, por burocrático.

Proponía como nueva reforma estatal aumentar los impuestos, combatir la corrupción, lograr eficiencia. Sus enunciados se presentaban voluntaristas y sin ideas claras que explicaran cómo lograr esos propósitos, que además, tenían similitud con los propuestos por Menem en sus 10 años de gobierno. Incluso se anunciaba con firmeza que la convertibilidad estaba sólida y se mantendría.

Como idea interesante insiste con el actualizado concepto de independencia entre los poderes, tal cual ya había propuesto Menem, que remite a una división funcional de las tareas que cada poder desempeña, pero que requiere sincronización y cooperación para una eficaz y consistente gestión de la administración estatal.

- *(...) la transformación del estado argentino. Este que tenemos ahora -si me disculpan la expresión- no sirve para nada. No exagero. Es chico; no tiene nada más que vender. Sin embargo, tiene una deuda que amenaza a todo el sistema y asfixia al sector privado. Es un estado sin recursos genuinos para generar políticas activas. Este estado, así, no suma (De la Rúa 2000)*
- *(...) sanear el estado. Estoy eliminando el déficit que nos asfixia (De la Rúa 2000)*
- *Firmaré el decreto de compras del estado para no pagar más sobrepagos y asegurarme de que no se dilapidará el dinero (De la Rúa 2000)*

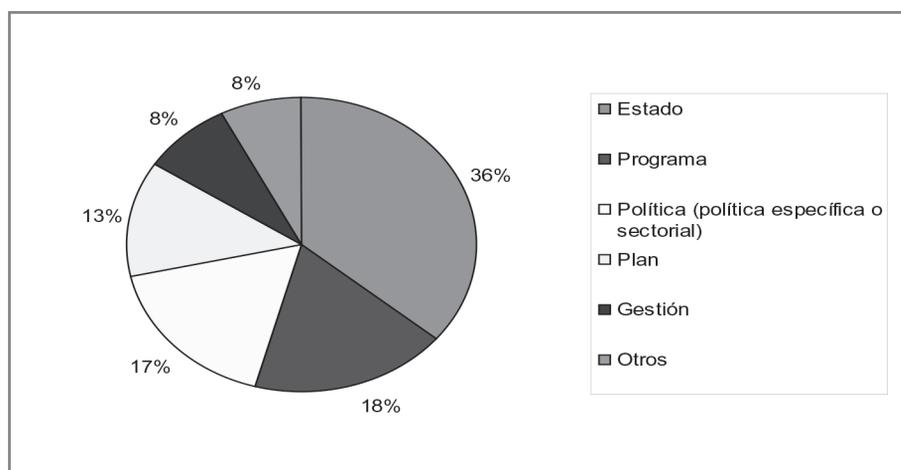
- (...) aumentar los impuestos de los que más pueden, porque el resto no puede más. Nadie lo hizo porque tiene un alto costo político; yo tuve que hacerlo para salvar la quiebra del estado (De la Rúa 2000)
- Un estado debe proteger a los más débiles, y de eso trata también el tercer punto sobre la transformación del estado que se quiere llevar adelante. Quiero recuperar la autoridad moral del estado para poder ejercer la autoridad real (De la Rúa 2000)
- Nuestros pequeños y medianos productores hace años que viven en la más absoluta desprotección por parte del estado. El estado ha perdido la capacidad de garantizar el cumplimiento de los derechos y de las obligaciones de todos, se desfinanció, se quedó sin recursos genuinos para implementar políticas activas y se corrompió. Entonces, los que más necesitan se quedaron sin un estado que los proteja (De la Rúa 2000)
- Quiero un estado honesto y eficiente. Quiero terminar con la corrupción estructural del estado, con la burocracia, que siempre tiene un problema para cada una de nuestras soluciones. Quiero un estado que escuche los reclamos de los ciudadanos y que sepa dar respuesta a sus problemas. Hoy, en cambio, tenemos un estado inútil, endeudado y sin recursos; quiero transformarlo en un estado rico, eficaz, activo en sus políticas, cercano a la gente y capaz de pararse al frente del desarrollo de la Argentina. Les propongo una segunda transformación del estado argentino (De la Rúa 2000)
- (...) es la necesaria reforma del estado. El sector público tiene que dejar de ser una carga para la sociedad y proveer bienes y servicios de calidad (De la Rúa 2001)
- Hoy la solvencia fiscal está garantizada y el estado cuenta con un blindaje que elimina la posibilidad de que enfrente problemas de liquidez. La convertibilidad está fuerte, y la vamos a mantener, y el sistema financiero es muy sólido y tiene capacidad para aumentar el crédito en el corto plazo (De la Rúa 2001)
- Soy respetuoso de la independencia de los poderes del estado. En una democracia madura ellos son funcionalmente autónomos; pero, desde luego, deben cooperar entre sí. Y este es un tiempo de cooperación política y solidaridad social. El estado debe ser un engranaje sincronizado y confluyente para servir en conjunto al bien común (De la Rúa 2001)

Cuadro 7
 Ranking de palabras en el campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, presidencia de De la Rúa, 1999-2001.

PALABRA	CR DE LA RÚA	PROMEDIO X DISCURSO	COR DE LA RÚA	% SOBRE CR DE PALABRAS DEL CAMPO
estado	48	24.00	3.68	36.09%
Programa	24	12.00	1.84	18.05%
Política (específica o sectorial)	23	11.50	1.76	17.29%
Plan	17	8.50	1.30	12.78%
Gestión	11	5.50	0.84	8.27%
Burocracia	3	1.50	0.23	2.26%
Reforma del estado	3	1.50	0.23	2.26%
Servicios públicos	3	1.50	0.23	2.26%
Empresas del estado	1	0.50	0.08	0.75%
TOTAL	133	66.50	10.20	100.00%

Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

Gráfico 9
Porcentaje de repeticiones (CR) de palabras del campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, presidencia de De la Rúa, 1999-2001.



Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

VIII. DUHALDE Y EL ESTADO. LA PAUPERIZACIÓN DE LA CLASE MEDIA, LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN. PROGRAMAS DE ASISTENCIA.

Durante la presidencia de Duhalde, las referencias a programas, planes y políticas específicas, especialmente de tipo asistenciales, fueron las más enunciadas del campo *estado/ administración pública/ políticas públicas* (38 menciones nominales en total), representando el 70% del campo, (cuadro n° 8). La severidad de la crisis no permitía otra cosa que auxiliar las necesidades más acuciantes e intentar controlar los conflictos más severos.

Cuadro 8
Ranking de palabras en el campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, presidencia de Duhalde, 2002-2003.

PALABRA	CR DUHALDE	PROMEDIO X DISCURSO	COR DUHALDE	% SOBRE CR DE PALABRAS DEL CAMPO
Programa	15	7.50	1.66	27.27%
estado	12	6.00	1.33	21.82%
Política (específica o sectorial)	12	6.00	1.33	21.82%
Plan	11	5.50	1.22	20.00%
Política de estado	3	1.50	0.33	5.45%
Gestión	2	1.00	0.22	3.64%
TOTAL	55	27.50	6.08	100.00%

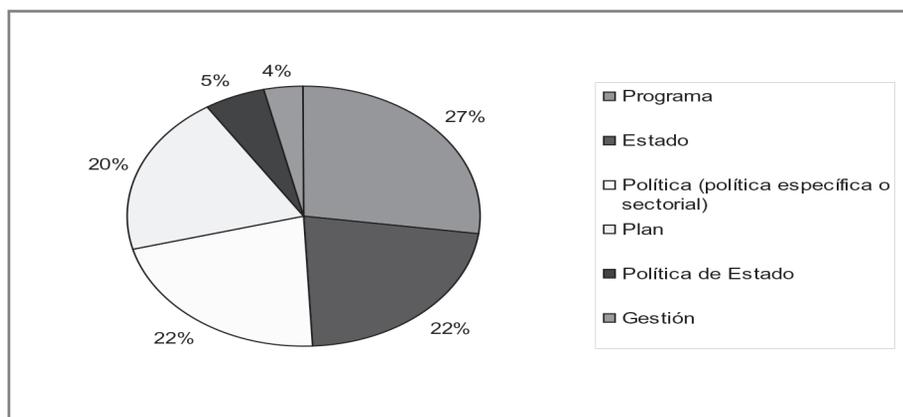
Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

- *El cóctel de desocupación, exclusión y recesión hizo que en 2001 más de un millón de jóvenes de 15 a 18 años no trabajen ni estudien. ¿Cómo garantizar la paz social en una sociedad donde en la última década, la brecha entre el ingreso per cápita del 10 por ciento más rico y del 10 por ciento más pobre se amplió casi en un 70 por ciento? Donde*

la clase media de trabajo, a su vez, se empobreció de forma alarmante. En el informe del PNUD del año 1974 todavía había registro de una movilidad social ascendente y no figuraba, en cambio, la categoría de los hoy llamados nuevos pobres. Luego, primero por goteo y después con una fuerte aceleración en la última década, se llegó a contabilizar un millón de personas de clase media de trabajo que pasaron a revistar en la categoría de pobres. La situación se agravó en estos dos últimos años, registrándose 800 mil personas más en el año 2000; y en 2001, otras 890 mil personas que cayeron bajo la línea de pobreza (Duhalde 2002)

- Tengamos en cuenta que desde principios del siglo pasado, los sectores medios fueron definiendo las características culturales, políticas, productivas, educativas y demográficas de un país que buscaba su plena integración. Si hubo algo que durante décadas distinguió a la Argentina, fue la existencia de su clase media-culta, progresista y cosmopolita- y la movilidad social ascendente (Duhalde 2002)
- (...) quiero referirme a la enorme tarea social cumplida por el gobierno nacional, las provincias, los municipios y la sociedad civil. Como hombre del Movimiento que fundaron Juan Perón y Eva Perón (...) movimiento que hunde sus raíces en la doctrina social de la Iglesia, y creador de la Justicia Social como fin supremo de la política, sentí el imperativo moral de enfrentar con prioridad la terrible injusticia que agobiaba al pueblo. Urgía actuar. Declaramos de inmediato la emergencia alimentaria, sanitaria, laboral y educativa, y creamos el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, con la intención de atender con rapidez al mayor número de necesitados, con un máximo de eficiencia posible. Pusimos en marcha programas sociales que constituyen una sustancial transferencia de recursos hacia los sectores más desamparados y castigados por la crisis. Pasamos de 40 mil subsidios en enero de 2002 a más de dos millones de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Este Plan se ha complementado en los últimos meses con el Programa Familias, a través del cual el Ministerio de Desarrollo Social atiende a otros 220 mil grupos familiares sin ingresos (Duhalde 2003)

Gráfico 10
Porcentaje de repeticiones (CR) de palabras del campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, presidencia de Duhalde, 2002-2003.



Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

IX. KIRCHNER Y EL ROL DEL ESTADO.

El discurso de Kirchner rescata como rol del estado el desarrollo de *políticas* a largo plazo (las denominadas *políticas de estado*), la presencia y rol activo del estado como regulador y para dar equilibrio a las desigualdades que pueda deparar el mercado. Hace hincapié en la gestión y solvencia técnica de las agencias estatales para la toma de decisiones eficaces y el desarrollo de planes y programas, especialmente, en las áreas de salud, vivienda y educación. Si bien se ha pretendido marcar un real cambio de paradigma respecto al rol del estado, perdura cierta huella de los '90, considerando los espacios que el estado ha abandonado y no podrá recuperar en el contexto irrefrenable de la globalización. Uno de los rasgos salientes de la globalización, es el de ser un proceso de centralización política en el marco de la integración regional y con una fuerte tendencia a la superposición de estructuras administrativas y normativas supranacionales, nacionales y locales, que someten a los estados nacionales a un proceso constante de cesión de competencias. El estado hoy, si bien con matices, no puede salirse de la huella profunda de esa dinámica⁶.

- *En este nuevo milenio, el éxito de las políticas deberá medirse bajo otros parámetros, en orden a nuevos paradigmas. Debe juzgárselas desde su acercamiento a la finalidad de concretar el bien común, sumando al funcionamiento pleno del estado de derecho y la vigencia de una efectiva democracia, la correcta gestión del gobierno y el efectivo ejercicio del poder político nacional en cumplimiento de transparentes y racionales reglas, imponiendo la capacidad reguladora del estado ejercida por sus organismos de contralor y aplicación. El cambio implica medir el éxito o el fracaso de la dirigencia desde otra perspectiva. Discursos, diagnósticos sobre las crisis, no bastarán ni serán suficientes. Se analizarán conductas y los resultados de las acciones. El éxito se medirá desde la capacidad y la decisión y la eficacia para encarar los cambios (Kirchner 2003)*
- *(...) la presencia o la ausencia del estado constituye toda una actitud política. Por supuesto, no se trata de poner en marcha una vez más movimientos pendulares que vayan desde un estado omnipresente y aplastante de la actividad privada, a un estado desertor y ausente, para retornar continuamente de extremo a extremo, en lo que parece ser una auténtica manía nacional que nos impide encontrar los justos, sensatos y necesarios equilibrios. Se trata de tener lo necesario para nuestro desarrollo, en una reingeniería que nos permita contar con un estado inteligente (Kirchner 2003)*
- *Es el estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud, y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales, protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores (Kirchner 2003)*

6. Desarrollo este tema en Bercholz, 2008.

- (...) el estado nacional debe recuperar su rol en materia de planificación y contenidos de la educación y sistemas de formación y evaluación docente. Garantizar la igualdad educativa de norte a sur es aportar a la formación de una verdadera conciencia e identidad nacional (Kirchner 2003)
- Capitalismo con reglas claras en las que el estado cubra su rol con inteligencia, para regular, para controlar, para estar presente donde haga falta mitigar los males que el mercado no repara. Un estado que ponga equilibrio en la sociedad y que permita el normal funcionamiento del país (Kirchner 2004)
- La inversión del estado en vivienda permite crecimiento económico, generación de puestos de trabajo y mejora de la calidad de vida de los sectores más castigados por el modelo de exclusión precedente (Kirchner 2005)
- (...) el estado asumió un rol activo y la planificación en inversión e infraestructura ha sido uno de los ejes. Estamos trabajando con un crecimiento equilibrado social y territorial, y la industria de la construcción actúa indudablemente como una eficaz herramienta para el desarrollo (Kirchner 2007)
- (...) el estado nacional retomó la gestión del Correo Oficial de la República Argentina (...) El estado nacional también recuperó la gestión del espectro radioeléctrico (...) el estado y los capitales argentinos deben recuperar protagonismo en las áreas críticas del interés nacional (Kirchner 2007)

i) La reivindicación del estado como agente económico. Las obras públicas.

El rol del estado como *sujeto económico activo* en la realización de obras públicas que permitan reactivación económica, generación de empleos, mejoras salariales y aumento del consumo y del mercado interno, fue claramente reivindicado por Kirchner.

El énfasis discursivo en la importancia de la intervención estatal a través de la obra pública, busca diferenciar el discurso respecto a la etapa menemista que estigmatizó las intervenciones del estado en la economía.

- (...) el estado se incorporará urgentemente como sujeto económico activo, apuntando a la terminación de las obras públicas inconclusas, la generación de trabajo genuino y la fuerte inversión en nuevas obras. No se tratará de obras faraónicas, apuntaremos más a cubrir las necesidades de vivienda y de infraestructura en sectores críticos de la economía para mejorar la calidad de vida y a perfilar un país más competitivo, distribuyendo la inversión con criterio federal y desarrollando nuestro perfil productivo. Tenemos que volver a planificar y ejecutar obra pública en la Argentina, para desmentir con hechos el discurso único del neoliberalismo que las estigmatizó como gasto público improductivo (Kirchner 2003)
- Con la creación del Ministerio de Planificación Federal e Infraestructura, y con la decisión expresada desde el primer día de nuestro gobierno, se ha vuelto a planificar y a ejecutar obra pública en la Argentina, superando la visión que estigmatizaba esto como

gasto improductivo. Esto ayuda a incrementar la velocidad de la recuperación económica (Kirchner 2004)

- *Uno de los principales desafíos que enfrentamos vinculados con el papel del estado es volver a poner a la inversión en obra pública, en infraestructura, como una de las prioridades de la gestión estatal, considerando su capacidad de mejorar la calidad de vida, de motorizar rápidamente el nivel de actividad y generar mejor competitividad económica y social (Kirchner 2007)*

ii) Kirchner y la gestión estatal. Planes y programas para políticas sociales.

El proceso de descuidadización que implica el dualismo *incluidos/excluidos* es paralelo, paradójicamente, a un proceso de expansión de la ciudadanía a partir de la consagración de nuevos derechos –llamados por los constitucionalistas derechos de tercera y cuarta generación–, garantizados por los textos constitucionales en particular luego de la reforma de 1994. Los nuevos derechos de los incluidos y las carencias de los excluidos, generan una proliferación y fragmentación de demandas y reivindicaciones puntuales vinculadas a cuestiones económicas, sociales y culturales diversas; por ejemplo de carácter ambiental, social, de género, de orientación sexual, antidiscriminatorias, en defensa del multiculturalismo, de derechos indigenistas, de las condiciones de consumo, etc.

Esa fragmentación en el tipo de demandas sociales obliga a un tipo de respuestas, desde el gobierno, también más fragmentado, específico y sectorial. Por ello se observa la utilización discursiva de la palabra *política*, más cercana a una concepción técnica de la actividad, que requiere del enunciador, ante demandas complejas, respuestas acordes. En ese sentido se ha corroborado que el campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, tiene un alto coeficiente y una importante cantidad de repeticiones nominales de las palabras *gestión, plan y programa*.

- *En los diversos planes nacionales que implementamos se expresan políticas sociales concretas, que articulan las acciones de los planes nacionales y provinciales en una red federal buscando la equidad. Las políticas sociales así concebidas hacen referencia directa a las necesidades sociales detectadas en cada territorio y, necesariamente, deben promover la participación activa de todos los actores locales para dar una eficaz respuesta a las mismas (Kirchner 2005)*

La política específica o sectorial implica gestión y respuestas desagregadas por tipo de demanda. Para ello se anunciaron una gran cantidad de planes y programas. Estas palabras remiten a una idea profesionalizada y técnica –tecnocrática– de gestión estatal. Kirchner anunció en sus discursos la aplicación de más de 50 planes y programas especiales. Casi duplica la cantidad de planes y programas anunciados en los discursos por Alfonsín, Menem y Cristina. Ello también resulta demostrativo del rol activo que desde el gobierno se le impuso al estado a través de una gestión planificada, activa e intervencionista.

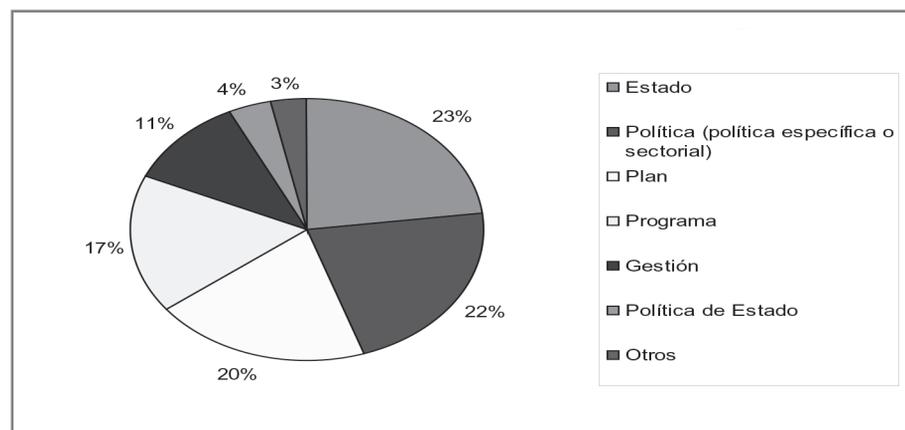
Kirchner tiene los mayores coeficientes del período 1983/2011 en el campo semántico *políticas sociales*, en especial en las palabras *salud, vivienda, inversión social, desarrollo social, y distribución del ingreso*. *Inversión social* y *desarrollo social* son palabras monopolizadas por Kirchner. El 60% de las menciones de inversión social, y el 56 % de desarrollo social son enunciadas en sus discursos.

Cuadro 9
Ranking de palabras en el campo semántico estado/ administración pública / políticas públicas, presidencia de Kirchner 2003-2007.

PALABRA	CR KIRCHNER	PROMEDIO X DISCURSO	COR KIRCHNER	% SOBRE CR DE PALABRAS DEL CAMPO
estado	113	22.60	1.69	22.97%
Política (especifica sectorial)	107	21.40	1.60	21.75%
Plan	97	19.40	1.45	19.72%
Programa	85	17.00	1.27	17.28%
Gestión	55	11.00	0.82	11.18%
Política de estado	18	3.60	0.27	3.66%
Servicios públicos	10	2.00	0.15	2.03%
Empresas del estado	5	1.00	0.07	1.02%
Administración pública	1	0.20	0.01	0.20%
Burocracia	1	0.20	0.01	0.20%
TOTAL	492	98.40	7.36	100.00%

Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

Gráfico 11
Porcentaje de repeticiones (CR) de palabras del campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, presidencia de Kirchner 2003-2007.



Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

X. CRISTINA Y EL ROL DEL ESTADO.

Cristina es quien menos menciona al estado de todos los presidentes del período estudiado (cuadros nº 2 y 3). Las dos palabras del campo que tienen coeficiente por sobre la media del período son *gestión* y *plan* (cuadro nº 3). Ello denota, también en Cristina, una idea profesionalizada y técnica –tecnocrática- de gestión estatal.

En sus discursos Cristina define el rol del estado que debe ser activo y claro, garantizando condiciones para el desarrollo del modelo económico ya referido. Más allá de acuerdos o desacuerdos con el modelo, lo cierto es que el rol que Cristina le asigna al estado fue claramente identificado desde su primer discurso, y se procuró ese rol y las acciones e intervenciones anunciadas fueran cumplidas. La función asignada al estado, entre otras y la más referida en los discursos de la presidente, es la de sostener los compromisos asumidos a efectos de mantener condiciones sustentables para la exportación rentable y el sostén y expansión del mercado interno. Además, las ideas sobre el rol del estado, ya expresadas con claridad desde el primer discurso, se mantuvieron inalterables en todo el periodo.

El rol activo del estado garantizando las condiciones del modelo económico remite a: una gestión prolija y una correcta asignación de recursos; el mantenimiento del equilibrio fiscal, sosteniendo el superávit y la idea de “no gastar más de lo que ingresa”; la política de desendeudamiento; la acumulación de reservas; la competitividad o el objetivo del crecimiento económico; entre otras.

También enuncia Cristina las características del rol activo del estado en la intervención social, a través de la generación y el sostenimiento del empleo, los aumentos de salarios y jubilaciones y la implementación de la asignación universal por hijo, entre otras:

- (...) el compromiso por parte del estado de mantener los pilares básicos que son una administración correcta de los recursos con los dos superávits. Presupone también, la necesidad de seguir en la política de desendeudamiento y acumulación de reservas (Cristina 2008).
- (...) hay un gran esfuerzo de todo el pueblo argentino y de la administración del estado de mantener el tipo de cambio competitivo y los precios internos que le permiten ser muy rentable a la exportación (Cristina, 2008).
- (...) aquel derrumbe del Muro de Berlín hizo caer a algunos en los mismos fundamentalismos en que habían caído quienes habían construido esos muros, los mismos, aquellos que presuponían que el estado todo lo podía resolver y que poco tenía que ver lo que quería cada ciudadano o cada ciudadana, y luego este otro modelo que se impuso en lo que podemos denominar “fundamentalismo de mercado” en el cual el estado debía desaparecer (Cristina 2009).
- (...) una ley absolutamente estructural como fue el retorno de la administración de los recursos de nuestros jubilados a manos del estado Nacional (Cristina 2009).
- (...) esto fue simplemente gestión y una fuerte intervención de políticas activas del estado a través de ayudas como el Repra (Programa de Recuperación Productiva que se aplica mientras dure la Emergencia Ocupacional Nacional) a muchísimas empresas, más de 100.000 trabajadores han recibido la ayuda del plan del Ministerio de Trabajo (Cristina, 2010).
- (...) esta Asignación Universal que hoy cobran 3 millones y medio de chicos y con la cual todos estaban de acuerdo, solamente se pudo hacer a partir de poder transferir el recurso de los trabajadores a manos del estado (Cristina 2010).

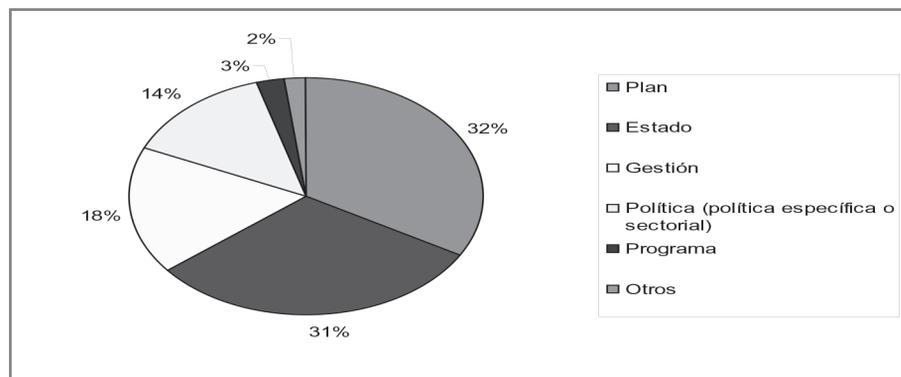
- (...) el estado, a través de salarios dignos, a través de jubilaciones, a través de asignaciones, a través de ese piso de protección social estamos asegurando la demanda agregada. Este es el rol que tiene que tener el estado que además se retroalimenta con la actividad privada porque si nosotros, ante momentos de crisis, utilizamos políticas activas en donde sostenemos y aumentamos aún a costa de que dicen “se redujo el superávit (Cristina 2010).
- Creo en un modelo de absoluta racionalidad con un estado sosteniendo la demanda agregada; con un sector privado que invierta y aumente la oferta; con un estado que también proteja esa oferta; con una capacitación de nuestros recursos humanos a través de la educación, de la ciencia y la tecnología para agregar cada vez más valor a sus productos (Cristina 2010).
- (...) luego de ese formidable esfuerzo institucional de los tres poderes del estado que significó decretar la anulación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final (Cristina 2011).
- Por eso le decimos también al sector empresarial que aquí está el estado, para hacerse cargo de los roles indeclinables en materia de construcción de infraestructura, en materia de sostenimiento de la demanda agregada, en materia de sostenimiento de los pilares macroeconómicos que le han dado sustentabilidad y andamiaje a este modelo (Cristina 2011).

Cuadro 10
 Ranking de palabras en el campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, presidencia de Cristina 2007-2011.

PALABRA	CR CRISTINA	PROMEDIO X DISCURSO	COR CRISTINA	% SOBRE CR DE PALABRAS DEL CAMPO
Plan	53	13.25	1.38	33.33%
estado	49	12.25	1.28	30.82%
Gestión	28	7.00	0.73	17.61%
Política (específica o sectorial)	22	5.50	0.57	13.84%
Programa	4	1.00	0.10	2.52%
Empresas del estado	2	0.50	0.05	1.26%
Servicios públicos	1	0.25	0.03	0.63%
TOTAL	159	39.75	4.14	100.00%

Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

Gráfico 12
Porcentaje de repeticiones (CR) de palabras del campo semántico estado/ administración pública/ políticas públicas, presidencia de Cristina 2007-2011.



Fuente: elaboración propia, según base de datos relevada en la investigación.

XI. CONCLUSIONES.

El discurso presidencial ha evolucionado hacia una idea profesionalizada y técnica –tecnocrática- de gestión estatal, implementada a través de políticas públicas específicas y sectoriales ejecutadas desde el gobierno, disminuyendo las referencias a debates y definiciones ideológicas.

Se observa en el campo semántico estado, un alto coeficiente y repeticiones nominales de las palabras *gestión*, *plan* y *programa*.

La política específica o sectorial (*policy*) implica gestión y respuestas desagregadas por tipo de demanda, para ello se anunciaron una gran cantidad de planes y programas específicos. Ello remite a una idea profesionalizada y técnica –tecnocrática- de gestión estatal implementada a través de políticas específicas y sectoriales.

Esta acepción de la palabra política remite a acciones y decisiones en sentido de política específica o sectorial⁷, por ejemplo, entre otras, *política fiscal, tributaria, económica, cultural, social, de derechos humanos, sanitaria, educativa, exterior, industrial, de estado*. Esta acepción se conoce, en la Ciencia Política anglosajona, como *Policy*, concepto que remite a los aspectos de contenido de la política y a sus ámbitos de aplicación, en general, a través de acciones y agencias estatales, por ello también se denomina a esta acepción, genéricamente, como *políticas públicas*⁸.

7. Se trata de una acepción reconocida en las Ciencias Políticas y bien diferenciada de *Politics* y que se refiere a políticas específicas, tal cual las hemos definido y detallado en concordancia con Schubert, 2006.

8. Para esta definición puede verse el artículo Jann, 2006.

En ese sentido, los indicadores respecto al incremento de la enunciación de planes específicos de acción de gobierno con una tendencia fuerte a referirse a la gestión, sustentan la hipótesis de que el discurso presidencial se ha ido transformando en un discurso cada vez más profesionalizado, tecnocrático y focalizado en la gestión del gobierno, en desmedro de los debates y las definiciones ideológicas.

Presidencia de Alfonsín.

Se observa un fuerte cambio en las enunciaciones sobre el estado. En 1983 definió el estado debía ser independiente de poderes políticos y económicos extranjeros, ético, y equilibrado entre el liberalismo y el intervencionismo económico. En 1988 sólo se refirió al estado, insistentemente, por su ineficiencia y a efectos de su reforma y de la privatización de las empresas públicas.

Primera presidencia de Menem.

Menem enunció reiterados juicios críticos respecto a la situación del estado, tildándolo de burocrático, ineficiente y corrupto, entre otros males que se le endilgaron. Con ese escenario crítico respecto al estado, encaró enunciados que planteaban la necesidad de una refundación estatal. Los principios de esa refundación giraban en torno a: i) la descentralización de funciones; ii) la venta de las empresas de servicios públicos; iii) la eliminación de regulaciones y de burocracia; iv) la apertura a los mercados mundiales de la economía; y v) concentración de funciones estatales en educación, justicia, salud, gobierno y seguridad.

Segunda presidencia de Menem.

En su segunda presidencia fue delineando su modelo estatal post-privatizaciones y post-reforma constitucional de 1994. Entre sus definiciones más significativas destacaba que el redimensionamiento del estado le permitiría contar con una estructura ágil y dinámica propensa a la eficiencia y a la solidaridad. Esta idea de un estado solidario es polémica, pues parece más adecuada a una política basada en la acción de entidades caritativas que al diseño de un estado de derecho y a la expansión de la ciudadanía.

Sus enunciados presentaban respecto al modelo de estado, ideas oscuras o difusas, ambiguas y, en algunos casos, forzadas, extrapolarlo conceptos y categorías de manera poco consistente para la construcción de un supuesto diseño modernizado de estado. Así, el amontonamiento de conceptos como *solidaridad*, *eficacia*, *nación e integración* resulta autocontradictorio y teóricamente inconsistente. Las ideas de rediseño estatal en torno al eje de la modernización, parecen encubrir la limitación del estado a sus clásicas funciones mínimas del *laissez-faire*.

Presidencia de De la Rúa.

De la Rúa propuso como nueva reforma estatal aumentar los impuestos, combatir la corrupción, lograr eficiencia. Sus enunciados se presentaban voluntaristas y sin ideas claras que explicaran cómo lograr esos propósitos, además tenían similitud con los que había propuesto Menem en sus 10 años de gobierno. Incluso se anunciaba con firmeza que la convertibilidad estaba sólida y se mantendría.

Presidencia de Duhalde.

Las referencias en los discursos a programas, plan y políticas específicas, especialmente de tipo asistenciales, fueron las más enunciadas del campo estado/ administración pública/ políticas públicas (38 menciones nominales en total), representando el 70% del campo. La severidad de la crisis no permitía otra cosa que auxiliar las necesidades más acuciantes e intentar controlar los conflictos más severos.

Presidencia de Kirchner.

El rol del estado como *sujeto económico activo* en la realización de obras públicas que permitan reactivación económica, generación de empleos, mejoras salariales y aumento del consumo y del mercado interno, fue claramente reivindicado por Kirchner. El énfasis discursivo en la importancia de la intervención estatal a través de la obra pública, busca diferenciar el discurso respecto a la etapa menemista que estigmatizó las intervenciones del estado en la economía. Hace también hincapié en la gestión y solvencia técnica de las agencias estatales para la toma de decisiones eficaces y el desarrollo de planes y programas, especialmente, en las áreas de salud, vivienda y educación.

Kirchner anunció en sus discursos la aplicación de más de 50 planes y programas especiales. Casi duplica la cantidad de planes y programas anunciados en los discursos por Alfonsín, Menem y Cristina. Ello también resulta demostrativo del rol activo que desde el gobierno se le impuso al estado a través de una gestión planificada, activa e intervencionista.

Presidencia de Cristina.

La presidente define el rol del estado debiendo ser activo y claro en sus acciones garantizando condiciones para el desarrollo del modelo económico ya referido. Ese rol activo del estado remite a: una gestión prolija y una correcta asignación de recursos; el mantenimiento del equilibrio fiscal, sosteniendo el superávit y la idea de “no gastar más de lo que ingresa”; la política de desendeudamiento; la acumulación de reservas; la competitividad o el objetivo del crecimiento económico; entre otras. También enuncia Cristina las carac-

terísticas del rol activo del estado en la intervención social, a través de la generación y el sostenimiento del empleo, los aumentos de salarios y jubilaciones y la implementación de la asignación universal por hijo. ■

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

- Arias, M. F. (1997). *Discurso de ideas y de masas: la campaña peronista de 1989*, Universidad Católica Argentina, Documento de trabajo n° 2, Buenos Aires.
- Bercholc, J.O. (2008). *El estado y la globalización*, Buenos Aires: Ediar.
- Bercholc, J.O. y Bercholc, D.J. (2012). *Los discursos presidenciales en la Argentina democrática (1983-2011)*, Lajouane. Buenos Aires:
- Dirección de Publicaciones del Senado de la Nación*, “Discursos Presidenciales a la Asamblea Legislativa, 1983-2011”, Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires.
- Nohlen, D. (comp). (2006). *Análisis de políticas sectoriales*. Diccionario de política, T° 1, Porrúa. México.
- Nohlen, D. (comp). (2006). *Politics/ Polity. Diccionario de política*, T° 2, México: Porrúa.
- Serrafero, M. (2011). “El área de Estudios presidenciales”, *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Buenos Aires, 2011. Versión online en <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/13%20Serrafero.pdf>.

EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN ESPAÑA Y MÉXICO; EVOLUCIÓN, VIGENCIA Y MECANISMOS DE ERRADICACIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

The Electoral Financing System in Spain and Mexico; evolution, validity and mechanisms of eradication of the phenomenon of the political corruption.

*Recepción: Enero 09 de 2013
Aceptación: Marzo 06 de 2013*

Sara Eugenia Fajuri Valdez

*Licenciado en Derecho, Maestría en Derecho Constitucional U.deG.
Maestría en Corrupción y Estado de Derecho
Doctorando en Estado de Derecho y Buen Gobierno
Universidad de Salamanca, España.
fajuri@hotmail.com*

Fco. Alfonso Myers Gallardo

*Licenciado en Derecho, Maestría en Corrupción y Estado de Derecho
Maestría en Democracia y Buen Gobierno
Doctorando en Estado de Derecho y Buen Gobierno
Universidad de Salamanca, España.
amg99@usal.es*

Palabras clave:

Financiamiento, sistema electoral, México, España y Corrupción Política.

Key words:

Financing, electoral system, Mexico, Spain and political corruption.

Pp. 144-168

Resumen

En el presente ensayo se pretende reflexionar sobre el impacto del financiamiento electoral en la dinámica política de México y España. Se exponen de manera detallada los presupuestos teóricos, antecedentes, evolución y nor-

matividad, así como los mecanismos de protección y sus correlativas sanciones en función de la detección de las inconsistencias que presentan ambos sistemas, en cuyo origen se encuentran los actos de corrupción política. Tras determinar las fortalezas y debilidades, al final, a modo de conclusiones se sugiere la necesidad de blindar el mecanismo de financiamiento, promoviendo la legalidad, equidad y transparencia.

Abstract

The present essay tends to reflect on the impact of the electoral financing in the political dynamics of Mexico and Spain. It describes in detail theoretical definitions, history, evolution and normativity as well as the mechanisms of protection and its correlative sanctions to detect the weaknesses of both systems, in whose origin acts of political corruption are found. After determining the strength and weakness, towards the end, as conclusions, suggest the need to shield the financing mechanism, promoting the legality, equity and transparency.

I. INTRODUCCIÓN.

España y México son dos patrias con afinidades obvias y lazos históricos indestructibles. Ambos han evolucionado en todos sus aspectos a través del tiempo. Paralelamente han experimentado diversos sistemas políticos y de gobierno, en ocasiones impuestos, y en algunas otras elegidos por la voluntad popular. La suma de ello es la riqueza política y cultural, las valiosas y legítimas instituciones públicas, pero sobre todo la transición a la vida democrática hoy en día forma parte del contexto social y natural de las nuevas generaciones. Sin embargo, alcanzar la “consolidación”, o como actualmente se dice “profundización” (deepening)¹ del sistema democrático, ha significado grandes esfuerzos del poder público, como operador de las normas, y también por parte de la sociedad en su conjunto, sin menospreciar la participación ciudadana, la cual ha legitimado este proceso.

En la práctica se han ido reforzando y perfeccionando los sistemas con los cuales ambas patrias cuentan para hacer funcionar correctamente el andamiaje de los partidos políticos y sus elementos. En este ensayo estudiaremos lo relativo al financiamiento de estas instituciones fundamentales para la democracia, ya que estos recursos les permiten funcionar y ejercer actividades tendientes a su difusión y propaganda electoral, con el objetivo final de *maximizar los votos y formular políticas para ganar elecciones*².

A través del financiamiento, los partidos políticos se desempeñan como la plataforma de participación política y electoral de acceso a los ciudadanos para participar en las contiendas electorales pasiva y activamente. En aras de resguardar el principio de equidad de toda elección democrática, resulta lógico el sistema de financiamiento de las instituciones

1. FUNG, Archon y Wright, Erik Olin (2003): *Deepening Democracy. Institutional innovations empowered participatory governance*, Verso, New York.

2. DOWNS, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Ed. Harper and Row, New York.

políticas se encuentre sujeto a un marco de vigilancia, limitaciones y restricciones técnicas, constitucionales y legales.

La situación jurídica protegida es que los recursos económicos erogados por determinado partido político, en la búsqueda de la obtención del voto, provenga invariablemente de una fuente legal; evitando así el desequilibrio del sistema de partición política y las ventajas inequitativas procedentes de filtraciones financieras reflejadas en grandes y perniciosas campañas políticas, lo cual finalmente se traduce en el alcance del poder público a través de actos de corrupción. Es una realidad que este tema se ha ido actualizado en la vida político electoral de México y España, los cuales encuentran su origen en las deficiencias de su sistema electoral. Por tanto, en la búsqueda de la erradicación de tal problema, se ha instituido todo un mecanismo de prevención, implementación y corrección de dichos aspectos visibles claramente en ambas legislaciones.

El presente ensayo consiste en un estudio comparado de los mecanismos de financiamiento ejercidos por los partidos políticos en los países de España y México, visto a la luz del enfoque jurídico y político, a partir del cual sea posible identificar objetivamente las cuestiones relativas al quebranto de la norma electoral en materia de subvención política, poniendo de relieve la actualización del fenómeno de la corrupción política en ambas patrias, así como el sistema coercitivo y punitivo que impone las sanciones correspondientes a tales actos de corruptela. Por tanto, el objetivo será el determinar las fortalezas y debilidades de los sistemas comparados. Lo anterior exponiendo una conceptualización de los vocablos financiamiento y partidos políticos y, además, explorar el contenido legislativo y diversas reformas, extrayendo los puntos más trascendentales del ejercicio comparativo, para finalmente conocer el impacto del estudio y aportar una serie de conclusiones surgidas del presente análisis.

II. CONCEPTOS BÁSICOS.

Es conveniente puntualizar con toda precisión el término financiamiento. El vocablo financiamiento; o financiación, tal como es posible encontrarlo en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, lo define como: "... acción y efecto de financiar... ". Ambos vocablos son definidos exactamente igual, es decir, existe una analogía perfecta, de donde se sigue, financiar proviene del francés. *Financer*, significa aportar el dinero necesario para una empresa o bien sufragar los gastos de una actividad, obra, etc. En el mismo sentido, el Diccionario para Juristas indica: "Financiar. (fr. *financer*.) tr. Aportar el dinero que se necesita para una empresa, sufragar los gastos de una obra, institución, actividad, etc. (Su conjugación correcta es: *financio, finanzas...*)"³.

Por otra parte, en el Diccionario Jurídico Mexicano, aparece como término a definir, no el concepto autónomo de financiamiento, sino el de "finanzas públicas" de la siguiente

3. BELLO CORONA, F. (1999), *Apuntes de Derecho Electoral; Libro 1*; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México D.F.; p. 525.

manera: “... *ingresos y los gastos del Estado, normalmente previstos en el presupuesto...*”. Por ello, para los especialistas de las ciencias económicas o financieras resultaría inapropiado hablar de “finanzas” de los partidos políticos, aunque en un sentido amplio también refleja la idea de que nos referimos al conjunto de bienes o derechos de los cuales goza un partido político. Para los efectos del presente, resulta preferente utilizar los vocablos financiamiento o financiación, al ser el primero de ellos el utilizado en la ley de la materia, resultan gramaticalmente correctos.

Así mismo, es necesario tomar en cuenta definiciones de la doctrina en, tanto en la Ciencia Política, como en el Derecho Electoral. BERLÍN apunta, el financiamiento de los partidos políticos es un “... *Proceso por medio del cual se canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho...*”⁴. Por su parte NAVAS comenta: “... *definimos aquí el financiamiento de los partidos como la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como las permanentes...*”⁵. Finalmente, DE CABO explica las normas de la financiación de los partidos y sus campañas son “... *las que establecen el monto máximo de inversión por campaña, la distribución de la financiación estatal, las contribuciones privadas a las campañas, la financiación propia de los partidos en relación con las campañas electorales, los fondos destinados a las campañas institucionales junto con las normas de fiscalización de todos estos gastos y los órganos que de ello se encargan...*”⁶.

En términos generales, el financiamiento consiste en las aportaciones en dinero, especie o derechos que recibe un partido político para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, permanentes y las extraordinarias, sean provenientes de particulares o del Estado.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

En función de lo anterior, es menester exponer una ligera síntesis de los antecedentes y avatares que en materia de financiamiento les han implicado a los partidos políticos, tanto en España, como en México.

a. ESPAÑA.

La primera ley que otorgó financiamiento público en España a los partidos políticos tuvo su origen en el año de 1976, con el resurgimiento del sistema democrático. Al ser una sociedad carente de cultura de partidos políticos, gestada en el Estado autocrático, se presentaron varios problemas. Aunque, conviene precisar, existía una gran inequidad en

4. BERLÍN VALENZUELA, Francisco. (1998), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Miguel Ángel Porrúa - Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri del Congreso del Estado de Guerrero, segunda edición México, p. 458.

5. NAVAS, XIOMARA (1999), “La financiación electoral: subvenciones y gastos”, en: NOHLEN, Dieter et al. (Comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJE, IFE y FCE. México, p. 455.

6. DE CABO DE LA VEGA, A. (1994), *El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p.125.

el apoyo de grupos empresariales hacia los partidos, generando contiendas electorales inequitativas. Por tal motivo, se instituyeron mediante el *Real Decreto-Ley 20/1977*, de marzo de 1977, los subsidios públicos para gastos electorales, posteriormente transformados en financiamiento público permanente para los partidos políticos⁷.

En 1977, tuvo lugar el primer proceso electoral de la naciente democracia, de la cual surgió el Congreso Constituyente con el objetivo principal de la elaboración de la Constitución. Se elaboró la *Ley de Partidos Políticos*, reafirmando que en los Presupuestos Generales del Estado, se consignarían cantidades necesarias para subvencionar anualmente gastos ordinarios. Aunque la normativa fue un paso adelante para el derecho electoral español, la subvención no resultaba suficiente, por lo cual más tarde se optó por un sistema de financiamiento de partidos mixto, acudiendo a particulares, sin embargo, no se contemplaban normas que regularan o limitaran las contribuciones de los particulares⁸.

Este sistema se utilizó en todos los procesos electorales celebrados desde 1977 a 1985, años durante los cuales, no se registraron incidentes que pudiesen ocasionar desconfianza en el sistema de financiamiento, no obstante, a partir de 1982, como consecuencia de la aparición ante la opinión pública de diversos casos en los cuales algunos partidos políticos recibieron dinero de particulares, con la contraprestación de asignaciones en las regiones donde gobernaban, de concesiones o contratos, se generó una reforma a la normativa del financiamiento de partidos, consolidado en el año de 1985, con la *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (en adelante LOREG).

Los Grupos Parlamentarios de la II Legislatura, consideraron la mejor forma de erradicar estos problemas, sería estableciendo un sistema de financiamiento predominantemente público, lo cual se materializó, como medida inicial, con el incremento de la subvención otorgada por el Estado a los partidos por actividad electoral y con la imposición dentro de la LOREG, de límites a las contribuciones de personas físicas y jurídicas. Es hasta 1986 que la supremacía del financiamiento público se consolidó, incrementando la subvención anual de los partidos por actividad ordinaria en un 149%, y en 1987, aunado a la naciente *Ley de Financiación de Partidos Políticos* (en adelante LOFPP)⁹. Dicho sistema de financiamiento tenía dos objetivos principales: *a*) contribuir con los partidos políticos para que pagaran deudas que por su cuantía estaban a punto de oprimirlos, y *b*) disminuir el financiamiento ilícito y garantizar la independencia de los partidos, evitando se recurriera a fuentes privadas de financiamiento.

7. DEL CASTILLO VERA, Pilar (1985) *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pág. 201. Esta obra aunque se escribió hace varios años, sigue siendo de obligada consulta para los estudiosos del financiamiento de partidos políticos. Así mismo Vid. BLANCO VALDÉS, Roberto (1995) *La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: Regulación jurídica y propuestas de reforma*, Revista de Estudios Jurídicos, núm. 87, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, enero-marzo, p. 189.

8. IGLESIAS BÁREZ, Mercedes (2008), *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Editorial Comares, Granada, 2008.

9. Ley Orgánica 3/1987, sobre financiación de partidos políticos, 2 de julio. La Ley al mismo tiempo modificó el sistema de financiamiento público ordinario, instituyendo la distribución de las subvenciones de acuerdo a la representación y votos obtenidos en las elecciones al Congreso de los Diputados.

Actualmente, la financiación de los partidos políticos se regula a través de la *Ley Orgánica 3/87*, de 2 de julio, reformada por última ocasión en el año de 2007, a la par de la *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. En ésta se establece un sistema mixto de subvención electoral, fundamentada en que los recursos económicos de los partidos políticos estarán constituidos primordialmente por recursos procedentes de la financiación pública y en forma minoritaria por los recursos procedentes de la financiación privada.

b. MÉXICO.

Los antecedentes en México se remontan a la misma década que en España. En el año de 1977, se estableció en la CPEUM, la existencia e importancia de los partidos políticos, reconociéndoles como entidades de interés público. Esto tuvo un gran impacto en la legislación, y por tanto, se estableció un catálogo de derechos y obligaciones para los partidos políticos. En 1987, se previó, por primera vez, el financiamiento público de carácter económico para los partidos políticos, tomando como criterio de distribución el número de votos obtenidos en las elecciones federales inmediatamente anteriores y el número de curules logrados en la Cámara de Diputados por cada partido, sistema denominado como “*costo mínimo de una campaña para diputado*”¹⁰. Con la reforma constitucional y legal de 1990 se ampliaron los conceptos de financiamiento público: *a)* Por actividad electoral; *b)* Por actividades generales como entidades de interés público; *c)* Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y *d)* Por actividades específicas como entidades de interés público, manteniendo el criterio dual, proporcional al número de votos y escaños.

Hasta 1993, no se establecían reglas respecto del financiamiento privado ni topes de gastos de campaña, y mucho menos sanciones. Con la reforma de 1993, se establecieron disposiciones que regulaban el financiamiento público y privado, prohibiéndose el financiamiento proveniente de los Poderes Federales, Estados o Ayuntamientos. Además, se prohibieron las aportaciones de entidades públicas, extranjeros, Ministros de culto y de empresas mercantiles. En esta reforma se determinó las aportaciones privadas no serían deducibles de impuestos, obligando a los partidos a presentar informes respecto de sus ingresos y egresos. Las aportaciones anónimas se permitían hasta un monto total equivalente al 10% de lo recibido por financiamiento público; se fijaron límites a las aportaciones individuales y de personas morales, en 1% y 5%, respectivamente, del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos. Finalmente se establecieron reglas para fijar topes a los gastos de campaña, siendo atribución del *Instituto Federal Electoral* el determinarlos; la imposición de sanciones estaba a cargo del entonces *Tribunal Federal Electoral*.

10. OROZCO HENRÍQUEZ, J.J. (2004), “El financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México: sus fortalezas y debilidades al año 2003”, *Election Law Journal*, Volumen 3, Núm. 3, p. 476.

Con la reforma electoral de 1996, se pactó un marco normativo en la Constitución y en la Ley sobre las condiciones de la competencia, incluyó, un financiamiento público predominante frente al privado, especificación de fuentes legítimas y límites de donaciones, exclusión de dinero de determinados orígenes, topes de gasto de campaña, régimen de fiscalización, mecanismos de equidad de competencia, independencia y autonomía de los partidos, transparencia financiera en contiendas políticas, entre otros.

En el año de 2007, se llevó a cabo una nueva reforma constitucional, denominada de *tercera generación*. En ésta se estableció plenamente la división entre el financiamiento privado y público. Se dieron pautas para una mejor regulación de los recursos de los partidos políticos a través de la fiscalización de los mismos, indicándose quién es la autoridad que debe llevar a cabo dicha facultad y otorgándose poder sancionatorio al mismo en caso de la detección de actos ilegales o contrarios al tema del financiamiento de los partidos políticos, garantizando transparencia, objetividad e igualdad¹¹.

Indudablemente México, ha registrado grandes avances en materia de financiamiento de los partidos políticos. Estos pasos vertiginosos han generado un acercamiento a la *consolidación*, ahora *profundización*, democrática tan anhelada¹². Por tanto, no se debe dejar desapercibido que el objetivo de la regulación específica de los partidos políticos, es salvaguardar en todo momento la equidad, como principio rector imperante de los actos de índole electoral en México. En efecto, el propósito del financiamiento público es garantizar un nivel de recursos suficiente para que la competencia electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados, lo cual resta legitimidad al sistema electoral, y por tanto a la democracia¹³.

IV. NATURALEZA JURÍDICA Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

a. ESPAÑA.

En España, la definición de los partidos políticos es, en términos generales, coincidente con el concepto general relativo a agrupaciones de interés común que han existido en la teoría política. Es un término ligado a la democracia y su nacimiento, inexorablemente unido al de la celebración de elecciones y al Derecho Constitucional, pero su esencia radi-

11. RON CASTRO, Esteban (2012), "La administración electoral: Modelo de administración de justicia especializada en materia electoral como garantía de las elecciones", en MYERS GALLARDO, Alfonso y MARTÍNEZ, Gabriel (Coords.), *Nociones sobre democracia y buen gobierno*, Ratio Legis, Universidad de Salamanca, España, pp. 211-234.

12. FUNG, Archon y Wright, Erik Olin (2003): *Deepening... Op. cit.*

13. FAJURI VALDEZ, Sara E. y MYERS GALLARDO (2012) Alfonso: *Derrotas Electorales, Dinámica de la Política y Estado de Derecho: Reflexiones sobre el caso mexicano*, Revista Sufragio, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, Jun-Nov, 2012, Núm. 9, pp. 142-161.

ca también, en su condición de asociación libre¹⁴. La regulación distingue entre las agrupaciones políticas, encontradas dentro y fuera del parlamento, y de los grupos de interés o grupos de presión. Al respecto JIMÉNEZ comenta: “...por su estructuración social, grupos de presión y partidos políticos son instituciones harto desiguales; por los medios que emplean en sus respectivas actuaciones políticas, es asimismo forzoso distinguirlas; los fines que persiguen el grupo de presión son diferentes de los que orientan la conducta del partido político...”¹⁵. Similarmente FINER apunta: “...los partidos, a diferencia de los grupos de presión, están insertos en los grupos formalmente reconocidos del proceso político...”¹⁶.

Así pues, la Constitución Española de 1978, en su artículo 6º a la letra nos dice: “...los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberían ser democráticos”¹⁷. El examen jurídico de estas instituciones se corrobora en la Sentencia 3/1981 del Tribunal Constitucional, afirmando que: “...los partidos políticos por razón de esa cierta función pública que tienen las modernas democracias, gozan legalmente de determinados privilegios que han de tener como lógica compensación determinadas limitaciones no aplicables a las asociaciones en general...”¹⁸.

b. MÉXICO.

En México, los partidos políticos son percibidos como entidades de interés público, característica que de forma más clara y contundente no se puede describir, de forma tal que al pertenecer al dominio del derecho público, forman parte del patrimonio del Estado, de la misma forma que el financiamiento otorgado a dichos entes; su fundamento constitucional se otorga en el artículo 41, fracción I. Por otra parte, el status de entidades de interés público conferido a los partidos políticos fue resultado de la reforma constitucional de 1977. En dicha reforma se elevó a la jerarquía constitucional la formación de los partidos políticos. Dicho carácter entraña la obligación del Estado de asegurar las condiciones para su desarrollo, y de propiciar y suministrar el *mínimo* de elementos requeridos por éstos en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

Por tanto, se asevera, los partidos políticos en México no son órganos estatales ni asociaciones privadas, sino asociaciones políticas de carácter intermedio entre los ciudadanos titulares de los derechos fundamentales de carácter político y los órganos públicos, con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, posibilitar el acceso de éstos

14. WEBER, Max (1994), *Economía y Sociedad*, vol. I, Ed. Fondo de Cultura Económica, México. Al respecto Weber afirma los partidos son: “...formas de socialización que descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen por fin proporcionar a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgan por este medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas materiales o de ambas cosas)...”

15. JIMÉNEZ DE PARGA, M. (1963), *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Madrid, p. 17.

16. FINER E. (1966), *Anonymous Empire: a study of the Lobby in Great Britain*, Ed. Pall Mall, Londres, p. 43.

17. BOE nº 311, del 29 de diciembre de 1978.

18. STC 3/1981, 2 de febrero (RTC 1981, 3). Ponente: Ángel Latorre Segura.

al ejercicio del poder público. Es decir, no tienen el carácter de órganos del Estado, pero tampoco tienen un status de entidad privada¹⁹.

El funcionamiento de los partidos políticos en México se funda en la Ley secundaria de esta materia; *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (en adelante COFIPE), el cual regula los ámbitos de creación, estructura, funcionamiento e índices de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos. Así mismo, existen reglamentos específicos emitidos por el IFE, encargado de la administración de las elecciones y de dictar las normas de creación de partidos en México. Por su parte, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral es el *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (En adelante TEPJF).

V. MECANISMOS VIGENTES DE SUBVENCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

a. ESPAÑA.

El *corpus* normativo de la financiación de partidos en España es primordialmente la *Ley 8/2007*, de 4 de julio, así mismo la LOFPP, sin dejar a un lado las órdenes del Ministerio de Hacienda y diversos reglamentos parlamentarios, los cuales establecen las fuentes de subvención electoral de los partidos políticos. El erario público, es la mayor fuente de ingresos, pero no deja de ser un régimen mixto de financiación. Por tanto se habrá de explicar, en términos breves cada uno de estos.

▪ Recursos procedentes de la financiación privada.

El artículo 2º, de la LOFPP contempla una serie de recursos tales como las cuotas y aportaciones de los afiliados, adheridos y simpatizantes; productos de las actividades propias del partido y rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio, beneficios procedentes de actividades promocionales; donaciones en dinero o especie; fondos procedentes de los préstamos o créditos que concierten y herencias o legados recibidos. Por su parte el artículo 4º, de la misma ley, establece las limitaciones constitutivas y administrativas. En relación con las donaciones privadas procedentes de personas físicas o jurídicas, podrán recibirlas, dentro de los límites de la ley, siendo valoradas conforme a lo dispuesto en la *Ley 49/2002*, de 23 de diciembre, de *Régimen Fiscal de las Entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al Mecenazgo*.

Sin embargo, los partidos políticos no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente, donaciones de organismos, entidades o empresas públicas, tampoco aceptar o recibir donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o

19. Criterio reiterado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de las sentencias que dicta el máximo órgano jurisdiccional electoral en México.

realicen obras para las Administraciones Públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público. Tampoco podrán aceptar que terceras personas asuman el coste de sus adquisiciones, conocido como *operación asimilada*.

▪ Recursos procedentes de la financiación pública directa.

Dentro de esta vertiente, la ley distingue diversos tipos de subvenciones, descritas a continuación:

1.- Subvenciones por gastos electorales.

Consiste en entregar a los partidos políticos, diversa cantidad de dinero para hacer frente a los gastos y costos ocasionados por competir en la contienda electoral. Depende del número de escaños y votos obtenidos así como del tipo de elecciones a las que concurra el partido político (*elecciones generales, locales y del parlamento europeo*) y únicamente se otorga esta prerrogativa cuando se celebran elecciones.

- a) *Elecciones generales*. Se concede a cada partido, por cada escaño obtenido en el Congreso o en el Senado, la cantidad de 21.167,64 euros, además 0,81 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado y 0,32 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador²⁰. El límite de los gastos electorales para las elecciones de las Cortes Generales o cualquiera de sus Cámaras será el resultante de multiplicar por 0,37 euros el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas²¹. El Estado subvencionará los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral²².
- b) *Elecciones municipales*. A través de las conducentes Órdenes del Ministerio de Hacienda sobre elecciones a Ayuntamientos, se fijan las cantidades actualizadas de subvenciones a los gastos originados por las elecciones municipales, según sea el caso.
- c) *Elecciones al Parlamento Europeo*. El Estado subvenciona con 32.508,74 euros por cada escaño obtenido y con 1,08 euros por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado. El límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 0,19 euros el número de habitantes correspondientes a la población de derecho en las secciones electorales donde se haya solicitado se efectúe la difusión de las papeletas.

20. Artículo 175, párrafo 1, inciso a, b, y c, LOREG.

21. Artículo 175, párrafo 2 de la LOREG.

22. Se abonarán 0,22 euros por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya presentado lista al Congreso de los Diputados y al Senado, siempre que la candidatura de referencia hubiera obtenido el número de Diputados o Senadores o de votos preciso para constituir un Grupo Parlamentario en una u otra.

Cuando se trate de la Comunidades Autónomas, el Estado subvencionará los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores, en al menos una comunidad autónoma, de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral²³.

2.- Subvenciones por cargos públicos.

Se trata de subvenciones concedidas a los grupos parlamentarios. El requisito para tener acceso a tal prerrogativa es la de haber adquirido la condición plena de Diputado y Senador y formar parte de diverso grupo parlamentario, este tipo de subvención encuentra su regulación en los reglamentos de las Cámaras y la cuantía es igual para ambas.

3.- Subvenciones estatales anuales.

Consiste en subvenciones no condicionadas por el Estado, vía presupuestos generales, que se conceden a los partidos políticos para atender a los gastos de funcionamiento *ordinario*. Aunque, se fija el monto anualmente, son proporcionadas a través de ministraciones mensuales. Se otorgan en función del número de escaños y votos que obtuvieron en las últimas elecciones al Congreso. La cantidad establecida no es fija, sino que se encuentra prevista de forma variable cada año en la *Ley de Presupuestos Generales del Estado*. El reparto se realiza dividiendo la cantidad estipulada en tres partes iguales; la primera de ellas se reparte entre los partidos políticos en función de los escaños obtenidos, y las segunda y tercera parte, en función de los votos obtenidos.

▪ Recursos procedentes de la financiación pública indirecta.

Consiste en la concesión a partidos políticos de determinadas franquicias, exenciones fiscales o *tratamiento de favor* en la utilización de los medios de comunicación social, normalmente durante las campañas electorales. Como ejemplos se puede citar la cesión de espacios gratuitos de propaganda en las emisiones de radio y televisión de titularidad pública, cesión de espacios gratuitos por parte de los Ayuntamientos para la colocación de pancartas, carteles, entre otros.

▪ Fiscalización y control de los partidos políticos en España.

La regulación sobre financiamiento electoral tiende a evitar la *opacidad* de la contabilidad partidista, restringiendo la entrada de ingresos privados y racionalizando, en la medida de lo posible, los gastos que provocan las frecuentes campañas electorales en sus diferentes

23. Se abonarán 0,16 euros por elector, siempre que la candidatura hubiera obtenido al menos un Diputado y como mínimo un 15 % de los votos válidos emitidos; 0,11 euros, siempre que la candidatura hubiera obtenido al menos un diputado y como mínimo un 6 % de los votos válidos emitidos; el abono será de 0,03 euros por elector, siempre que la candidatura hubiera obtenido al menos un Diputado y como mínimo un 3% de los votos válidos emitidos, finalmente se abonará 0,02 euros por elector, siempre que la candidatura hubiera obtenido al menos un Diputado y como mínimo un 1 % de los votos válidos emitidos.

ámbitos. Importante relación guarda la *transparencia* en este ámbito, en palabras de PAJARES: “... no se consigue sin una fiscalización posterior, y a nadie se le oculta que el objetivo último de la reglamentación de la financiación no es otro que el de controlar cuáles son los recursos de que disponen los partidos y que destino se les reserva...”²⁴.

La LOFPP, establece mecanismos de auditoría y fiscalización dotados de recursos humanos y materiales suficientes para ejercer con independencia y eficacia su función, requiriendo así la regulación de sanciones derivadas de las responsabilidades que pudieran deducirse del incumplimiento de la norma reguladora. Por una parte el *Control Interno* garante de adecuada intervención y contabilización de actos y documentos de contenido económico y, por otra parte, el *Control Externo*, por medio del Tribunal de Cuentas que evalúa las actividades privadas con el fin de acceder a la vida pública.

▪ Deficiencia del sistema de financiamiento electoral en España.

Actualmente, los partidos han dejado de ser meras asociaciones que expresan la voluntad de la sociedad para convertirse en órganos de Estado. De forma tal, que ha dejado de tener sentido la conceptualización teórica de los partidos políticos detentada en el art. 6º Constitucional, relativa a las cuatro funciones primordiales de dichos entes, distorsionándose así el sentido de la democracia²⁵. Las diferencias entre este bosquejo y la realidad cotidiana se observa en lo comentado por PRADERA: “... los partidos ya no son organizaciones representativas de la sociedad dedicadas a defender los intereses de sus electores, sino instituciones autónomas que protegen ante todo sus propios intereses...”²⁶.

Cabe destacar, las maquinarias electorales no han ido acompañadas de su robustecimiento como organización militante. Antiguamente los militantes resultaban imprescindibles para sostener las organizaciones con sus cuotas y para hacer campaña electoral con su trabajo voluntario. Hoy, la financiación pública de los partidos forma parte de los ingresos y las intervenciones de los líderes en televisión, siendo este medio el principal instrumento para la recogida de votos²⁷. Entonces, actualmente ¿Quién paga las campañas electorales? es muy complicado responder esto, debido a que la información sobre los recursos ilegales obtenidos por los partidos²⁸.

24. PAJARES, E. (1998), *La financiación de las elecciones*, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, Esp., p. 351.

25. PRESNO, M.A. (2000), *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel Derecho, Barcelona.

26. PRADERA, Javier (1997) “La maquinaria de la democracia. Los partidos del sistema político español”, en LAPORTA, Fco y ÁLVAREZ, Silvina (Dir.), *Corrupción Política*, Alianza Ed., Madrid, pp. 150-163.

27. Vid. MYERS GALLARDO, Alfonso (2012), *Derrotas Electorales... Op. Cit.* P. 128. No se puede mencionar solo a la televisión; al respecto se comenta: “... Bastaría simplemente con observar la explosión de medios en la web y el boom de la tecnología desde hace aproximadamente 10 años; facebook, twitter, flickr, foursquare, entre otros...”.

28. Vid. PRADERA, Javier (1997) “La maquinaria de la democracia... Op. Cit.” P. 164. Al respecto PRADERA comenta: “... se estima que las contribuciones de los afiliados al PSOE y al PP se han venido moviendo entre el 5% y el 10% de sus ingresos legales. A medio camino entre las subvenciones públicas y la financiación privada están los créditos de la banca privada y de las cajas de ahorro. En 1994 la Central de riesgos del banco de España estimaba el endeudamiento de partidos en torno a los 120,000 euros (poco más de la mitad correspondía al PSOE). Y en la historia semi-secreta de la transición quedó el eco de los rumores sobre las abultadas deudas perdonadas por los bancos a UCD en 1982 y al partido Reformista Democrático en 1986 tras sus respectivas catástrofes electorales...”.

El principal argumento utilizado para la transición a favor de la financiación pública fue que la debilidad económica de los partidos podría hacer a sus dirigentes y cuadros más propensos a la corrupción. La tentación de aceptar pagos en dinero negro a cambio de que algún centro de decisión de la Administración Pública bajo su control adoptara decisiones prevaricadoras a favor de los sobornadores o los extorsionadores, aumentaría considerablemente. Sin embargo, resulta prácticamente imposible contabilizar pagos realizados de manera clandestina o de negocios simulados. El monto de la financiación ilegal de los partidos únicamente puede inferirse a través de la diferencia existente entre sus ingresos públicamente declarados y sus gastos reales. Llegando así a la conclusión de que la financiación pública tampoco es el mejor elemento para erradicar la corrupción, bajo las siguientes consideraciones:

- a) La multimillonaria financiación con fondos presupuestarios ha transformado a los partidos en anexos de la administración.
- b) La institucionalización de organizaciones independizadas con direcciones omnipotentes pero con débil militancia, genera impunidad, permitiendo constitucionalmente '*patrimonializar*' al Estado a su costa y beneficio, en ocasiones por encima de la Ley.
- c) Los dirigentes de los partidos españoles, al llegar al régimen parlamentario, no dudaron en infringir las normas penales y administrativas a fin de conseguir los recursos necesarios para mantener en pie una estructura cada vez más costosa; financiada irregularmente y cortada entre los ideales pragmáticos y la manipulación secreta.

Para entender los mecanismos que han conducido a España a la financiación delictiva y corrupta de sus organizaciones, se establece una división tripartita²⁹:

1. Inicia con la *corrupción blanca*. Nadie exige el castigo de unas prácticas consideradas por la sociedad como tolerables.
2. Prosigue la *corrupción gris*. Las élites se muestran divididas y ambiguas respecto a la conveniencia de aplicar sanciones.
3. Desemboca en la *corrupción negra*. Aquí, la mayoría de la opinión pública se pronuncia contra el comportamiento corrupto. El control por los partidos de las administraciones, el crecimiento del Estado de bienestar y el intervencionismo del sector público ha multiplicado las oportunidades en esta forma de corrupción que alimenta las arcas de organizaciones políticas; comisiones ilegales extorsionadas a empresas de obras públicas, compañías beneficiarias de subvenciones o firmas concesionarias de servicios o franquicias de juego, entre otros.

29. HEIDENHEIMER, A.J., JOHNSTON, Michael, LEVINE, Víctor (1989), *Political Corruption: A Handbook*. Ed. Transaction Publishers, New Jersey, USA, p. 15.

Históricamente, existe una tendencia del *ius puniendi* a ir cediendo a la mera sanción social o moral algunos comportamientos previamente castigados por los Tribunales, sin embargo, otras conductas antes exentas de pena legal han ingresado a códigos criminales. La recaudación ilegal de fondos por los partidos ha sido repentinamente sorprendida por el avance de las fronteras del Derecho Penal; aunque el Código no ha creado un nuevo delito, los jueces se han limitado a perseguir figuras de prevaricación y cohecho anteriormente abandonadas³⁰. Algunas de las operaciones mencionadas dentro de la corrupción negra han arrastrado a los principales partidos ante los Tribunales de más alta jerarquía en España. Por tanto, se hace necesario resaltar algunas situaciones en las cuales esto ha tomado lugar, tales como; Caso Filesa³¹, Caso Naseiro³², y Caso Gürtel³³.

Finalmente, los mecanismos sancionatorios relativos al derecho punitivo en caso de financiamiento irregular en España se observa en el capítulo VIII, relativo a delitos e infracciones electorales de la LOREG el que, entre otras cosas, castiga con pena mayor y multa de 180 a 1,800 euros, por delito de cohecho. El procedimiento para sancionar estos delitos es con arreglo a la Ley de enjuiciamiento Criminal, teniendo carácter preferente y de tramitación a la brevedad. Cabe señalar, por tratarse de un sistema electoral mixto, si cabe la sanción por el mismo hecho; contrario al principio *non bis in idem*³⁴.

b. MÉXICO.

En esta parte del ensayo, se intentará verificar la viabilidad, funcionamiento y blindaje en la obtención y manejo de los recursos, así como en lo correlativo a la función de fiscalización por parte de la autoridad administrativa electoral en México. Tal y como se desprende del artículo 41, Constitucional, se colige que existen en el sistema político electoral mexicano, únicamente dos tipos de financiamiento: público y privado.

▪ Financiamiento público.

La fracción II, del citado artículo de la CPEUM, contundentemente declara que el financiamiento público debe imperar sobre el privado. En tal virtud, el financiamiento público, se encuentra integrado por tres partidas, consistentes en:

30. Ley Orgánica 10/1995, De la prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos tipificado a la luz de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), donde es plasmado en su artículo 19. Lo relativo al cohecho Vid. Art. 419 y 420 CP, Art. 21 CNUCC.

31. Se suscitó, tras la creación de una trama de empresas, su objetivo era la financiación ilegal del PSOE, en la campaña electoral de 1989. En términos generales consistía en aumentar de manera ilegal los contratos públicos para recibir las comisiones correspondientes. No obstante, varios cargos fueron retirados debido a la inexistencia de algún delito tipificado como "financiación irregular" de los partidos políticos. La financiación irregular del PSOE nacional quedó acreditada con más de 1.200 millones de pesetas obtenidos de forma ilegal equivalentes a cerca de 15 millones de euros. SAP Valencia, Penal Secc. 1º 14.1.2001.

32. Fue una investigación por narcotráfico al hermano del Concejal valenciano Salvador Palop en el año de 1988. En esta se intervino el teléfono de dicho concejal. La policía recogió conversaciones mantenidas entre importantes miembros del PP, referentes a negocios fraudulentos de carácter inmobiliario, cuyos beneficios, iban destinados en último término a financiar al partido y al enriquecimiento personal de los implicados. Políticamente, varios miembros del Partido Popular fueron expulsados.

33. El caso Gürtel es una investigación relacionada con una red de corrupción política del PP español, instruido en un principio -2009- por el conocido Juez Baltasar Garzón. En este caso existen más de 20 empresas ligadas a corrupción.

34. RIERA SAGRERA, Pedro (2009) Non bis in idem: voto escindido en sistemas electorales mixtos. Los casos de Nueva Zelanda 1999 y 2001. Revista Española de Ciencia Política, Núm. 20, Abril.

- Actividades ordinarias permanentes
- Gastos de campaña en año de elecciones
- Actividades específicas

En cuanto a las actividades ordinarias permanentes (*en adelante AOP*) deberá establecerse que debido a la naturaleza jurídica de los partidos políticos como entidades de interés público, resulta claro su función es, además de permanente, continua, ya que no sólo durante la época de elecciones realizan actividades, sino también durante los períodos de dos años que transcurren entre procesos electorales federales, pues desarrollan una serie de eventos de difusión, capacitación, educación, investigación del fenómeno político-electoral, entre otros. Esto, con la intención de contribuir al desarrollo de la cultura democrática, tornándose indispensable contar con presupuesto suficiente para la consecución de tales fines, con independencia del periodo en que se encuentren. Respecto a los *gastos de campaña*, deberá entenderse como son todos aquellos egresos utilizados para la promoción y difusión de los candidatos, aspirantes a cargos de elección popular, así como a las actividades relativas a la obtención del voto. Por último, bajo el concepto de *actividades específicas*, se enmarca lo relativo a actividades de educación y capacitación política, investigación sociopolítica, así como las tareas editoriales de los partidos políticos³⁵.

En cuanto al tema de la asignación e integración cuantitativa de cada una de las partidas que conforman el financiamiento público, se debe mencionar a las sumas recibidas por los partidos políticos relativas al financiamiento público, se definen siguiendo en primer término, los criterios establecidos por el artículo 41, de la CPEUM, seguido de los razonamientos que se expresan de forma más clara y específica en la ley secundaria en la materia, es decir en el COFIPE. Por tal razón, es preciso mencionar, el factor primordial del financiamiento público, deriva de la forma de asignación de los recursos, la cual puede seguir los principios de proporcionalidad, igualitario o mixto. En México, tal asignación de los recursos configura un sistema mixto consistente en: una parte proporcional, que pretende reconocer la fuerza electoral de cada partido, y otra parte igualitaria, que pretende garantizar una cantidad que permita un mínimo de oportunidades a todos los partidos políticos de proponer su oferta política a la sociedad.

▪ **Actividades ordinarias permanentes.**

El IFE determinará con periodicidad de un año, el monto total por distribuir entre los partidos políticos existentes, cantidad obtenida de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, con fecha de corte en el mes de julio de cada anualidad, por el 65% del salario mínimo general vigente. Dicha fórmula el IFE la expresa de la siguiente forma:

35. Artículo 78, Fracción III, inciso c) del COFIPE.

$$\text{Monto Total AOP} = \text{Costos} \times \text{Escaños} \times \text{Partidos}$$

Los *costos* se refieren a una serie de “*costos mínimos de campaña*” para un candidato a Diputado Federal y, en los años que corresponda, Senador, y Presidente. En lo relativo a los *escaños* se refiere al número total de curules de mayoría en disputa en el Congreso más el Presidente. Y en *partidos*, sólo será el número de partidos con representación en el Congreso.

Una vez obtenida la cantidad total del financiamiento público etiquetado bajo el rubro de AOP, éste se dividirá en dos partes desiguales. La primera, equivalente al 30%, bajo el criterio de la equidad, se entrega en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en el Poder Legislativo, es decir, cualquiera de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión. La segunda parte restante, el 70% bajo el criterio de proporcionalidad, pues se distribuye según el porcentaje de la votación total emitida obtenido por cada partido político con representación en el Poder Legislativo, en la elección de Diputados bajo el principio de mayoría relativa, inmediata anterior. De modo tal que el financiamiento público para las AOP de un partido con representación en el Congreso equivale a:

$$\text{Monto por partido} = 0.30 \times \text{Total AOP} / \text{núm. de partidos} + 0.70 \times \text{Total AOP} \times (\text{votos partido} / \text{votos totales})$$

Dichas cantidades son entregadas a través de ministraciones mensuales, conforme al calendario presupuestal aprobada anualmente.

▪ **Gastos de campaña.**

La CPEUM, en su art. 41, establece que el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año que corresponda elegir al Presidente de la República, Senadores y Diputados, equivaldrá al 50% del financiamiento público correspondiente a cada partido político bajo el rubro de las AOP de ese mismo año. Los procesos electorales donde únicamente se elijan Diputados Federales, equivaldrán al 30% de dicho financiamiento por AOP. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

▪ **Actividades específicas.**

En este rubro, la CPEUM en el mismo art. 41, fracción II, inciso c), establece que para el desarrollo de este tipo de actividades específicas, se le dotará a cada partido político de un monto equivalente al 3% de la cantidad total anual que le corresponda por las AOP. De esta cantidad, el 30% se distribuirá igualitariamente, y el restante 70% de manera proporcional a los votos obtenidos en la elección de Diputados próxima pasada.

▪ **Financiamiento privado.**

Primero en ocurrir históricamente. En distintos casos se ha podido establecer que, una vez consolidado un sistema de partidos estable y democrático, el financiamiento público tiende a disminuir su presencia frente a las aportaciones privadas, tal y como se constata en el caso español. En México el financiamiento privado tiene un carácter complementario, pero juega un papel muy relevante. Hasta antes de la reforma del COFIPE en 1993, sólo se regulaba el financiamiento público y no así el proveniente del sector privado³⁶. A partir de este año se precisó y reglamentó el financiamiento privado, estableciéndose cuatro rubros fundamentales, los cuales fueron revisados en la reforma electoral de 1996, así como en la relativa al año de 2007. El COFIPE establece en su art. 77, párrafo 11, del inciso b) al e), los rubros permitidos, consistentes en el financiamiento por militancia, financiamiento de simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

- *Financiamiento por la militancia.* Se encuentra conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales aportadas por los candidatos, exclusivamente para sus campañas.
- *Financiamiento por simpatizantes.* Está conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no sean aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.
- *Autofinanciamiento.* Constituido por los ingresos obtenidos por los partidos de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar realizadas para allegarse fondos, las cuales estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.
- *Financiamiento por rendimientos financieros.* Se da mediante la creación de fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento privado.

▪ **Fiscalización y medios de control de los partidos políticos.**

El sistema de fiscalización de los recursos tiene como finalidad velar por el adecuado control del origen y destino de los ingresos de los institutos políticos, de manera tal que se garantice que únicamente se podrán allegar de los ingresos permitidos por los ordenamientos electorales y realizarán el uso adecuado de los mismos. Por tal razón, a partir del

36. No obstante a lo expuesto, en 1986 por primera vez, aunque de manera indirecta, se reguló el financiamiento privado, pues se mencionaban como tales las aportaciones de los afiliados y organizaciones, así como las donaciones, no había una regulación minuciosa y sólo se hacía mención de su existencia. En aquella discusión de reforma se analizaron y discutieron diversos temas que tenían que ver con los límites y transparencia del origen de dichos recursos; se establecieron límites a los donativos, sin embargo, la ley electoral permitía recibir donaciones anónimas equivalentes hasta el 10% del financiamiento público, lo cual complicaba su transparencia y fiscalización, además de la posibilidad de aportación de recursos ilegales.

año de 1996, se elevó a rango constitucional la obligación de controlar y vigilar el origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, disponiendo también un catálogo de sanciones por el incumplimiento de ciertas obligaciones.

Así, por vez primera, se estableció el sistema de fiscalización de partidos políticos, el cual se llevaba a cabo a través de una *Comisión de Fiscalización* integrada por miembros del Consejo General del IFE, órgano que contaba con el apoyo de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos para llevar a cabo sus funciones. Esta Unidad sometió a los partidos políticos a la rendición de cuentas, tanto en sus actividades ordinarias, como en los gastos de campaña. Lo anterior, por medio de la presentación de informes anuales y de gastos. Además, se previó un catálogo de sanciones a los partidos por el incumplimiento a las normas de fiscalización, que iban desde la imposición de multas, la reducción de financiamiento público, o en su caso, la pérdida del registro, según la gravedad del caso. Esta Comisión se encargaba de revisar informes, requerir el subsanar irregularidades. Concluida la revisión, se dictaminaba proponiendo la aplicación de la sanción correspondiente, sometida a la consideración del Consejo General³⁷.

Una de las críticas más constantes a este sistema era la falta de facultades otorgada a la Comisión para indagar con mayor profundidad la veracidad de lo reportado por los partidos políticos, además, las sanciones contempladas por el Código de la materia, quedaban sujetas a un amplio margen de discrecionalidad. Como ejemplo de lo anterior, en 1994 el IFE concluyó que el aspecto más relevante a destacar fue la notable disparidad prevaleció entre las erogaciones efectuadas por el PRI y los recursos invertidos por el resto de los partidos. El análisis de ese informe permitió acercarse a esas condiciones de desigualdad en las cuales se venía desarrollando la competencia de los partidos; se dice que para la elección de diputados, un solo partido gastó el 81.2% de los gastos totales, mientras los otros ocho contendientes, en su conjunto, erogaron el 18.8% restante³⁸.

La Unidad de Fiscalización tiene diversas facultades, indudablemente, el legislador tuvo el cuidado de dotarla de un sinnúmero de facultades que le permitieran llevar adecuadamente el desempeño de su labor revisora, lo cual se constituye en uno de los avances importantes de la reforma electoral en comento. Dentro del sistema de fiscalización actual, los partidos políticos tienen la obligación de presentar ante esta unidad los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento: Informes trimestrales, anuales y de precampaña. Con este mecanismo de rendición de cuentas de los partidos políticos se advierte la intención del legislador de lograr un adecuado control de los ingresos obtenidos por los partidos políticos y una precisa verificación de su utilización, contando con un catálogo de sanciones para el caso

37. Una vez aprobado dicho dictamen por el órgano máximo del IFE, este era susceptible de ser impugnado ante el Tribunal Federal Electoral, a través del recurso de apelación.

38. Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE sobre los informes de gastos de campaña de los partidos políticos, 7 de abril de 1995.

de incumplimiento, que busca disuadir en todo momento, que tales entes vulneren las normas electorales.

▪ Deficiencia del sistema de financiamiento en México.

En México, se ha puesto de relieve diversos temas trascendentales relativos al sistema político electoral, entre ellos, el manejo turbio de los recursos económicos por parte de los partidos políticos participantes en las contiendas electorales. En el año 2000, tras la derrota del PRI³⁹ y con la transición de lo hegemónico al multipartidismo, México dio un gran paso en su Democracia, sin embargo, con el tiempo, salió a la luz pública que durante las campañas electorales relativas a dicha contienda presidencial, se dio lugar a la utilización de financiamiento ilegal, asuntos en los cuales se inmiscuyó a dos de los partidos políticos de mayor arraigo en el país, ocasionando denuncias, investigaciones y finalmente sanciones. Como ejemplo de lo comentado, se pueden mencionar dos casos de gran resonancia sobre el financiamiento ilícito de campañas electorales en México, conocidos como 'Pemex Gate' y 'Amigos de Fox'⁴⁰. Ambos desembocaron en la sanción a dos fuerzas políticas de gran trascendencia en el país. La importancia histórica de las sanciones, cuyos montos alcanzaron los mil millones de pesos para el PRI y más de quinientos millones para la coalición PAN/PVEM, se trata de un hito en la institucionalización del IFE, y en su paulatina transformación desde un administrador hacia un árbitro electoral⁴¹.

Tras ir llenando, en un proceso pragmático lleno de avances y retrocesos, los vacíos legales, las sentencias y resoluciones emitidas por el TEPJF, se ha generado una amplia jurisprudencia en la materia y por tanto se ha consolidado el papel fiscalizador de dicho organismo electoral. Por otro lado y para finalizar, es relevante mencionar que los mecanismos sancionatorios relativos al derecho punitivo, cuentan con una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales⁴². Ésta se encuentra orgánicamente situada en nivel de subprocuraduría, dotada de plena autonomía técnica y facultada para conocer de las denuncias referentes a los delitos electorales. En el Código Penal Federal Mexicano, en los artículos 403 a 413, se observa el tipo penal de los delitos electorales.

39. Vid. MYERS GALLARDO, Alfonso (2012) Derrotas electorales...Op. Cit. P. 116., además Vid. FAJURI VALDEZ, Sara y MYERS GALLARDO, Alfonso (2012) Derrotas electorales, dinámica de la política y Estado de Derecho...Op. Cit. P. 158.

40. SUP RAP 050/2001, 7.05.2002, Ponente: Leonel Castillo González.

41. CORDOVA VIANELLO, L., MURAYAMA RENDON, C. (2006); *Transparencia de los partidos políticos. Los casos Pemex Gate y los amigos de Fox*. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, D.F.

42. Órgano creado de conformidad al acuerdo del Consejo General del IFE publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994, por medio del cual se encomendó al Presidente de dicho Consejo, promover ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, con nivel de Subprocurador y que goce de plena autonomía.

VI. REFLEXIONES COMPARATIVAS DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL ESPAÑA VS. MÉXICO.

Como ejercicio comparativo, en esta parte del ensayo se encuentran los principales puntos divergentes o similares guardados entre sí los sistemas vigentes de financiamiento entre España y México.

Siguiendo el orden metodológico del presente ensayo, en lo referente a los conceptos de subvención electoral, resulta evidente que prácticamente se trata de un sinónimo en ambos conceptos, en virtud de que de ambos se desprende se trata de los recursos económicos con los cuales cuentan los partidos políticos para el funcionamiento de sus actividades, facultades y derechos, a partir del otorgamiento hecho por el Estado de dichos instrumentos financieros. Por tanto, en cuanto al concepto, no existe mayor divergencia, más que la titularidad del nombre en cuanto a la acción de la aportación económica a los partidos políticos, para el sostenimiento de sus actividades.

Respecto a los *antecedentes históricos* de ambas relatorías, se deduce que la evolución del financiamiento de los partidos políticos de estos países, comenzó en la década de los setentas, época durante la cual, cobraron los partidos políticos mayor relevancia para la sociedad y el contexto democrático. Actualmente en ambos países guardan el protagonismo debido, si se toma en cuenta que funcionan de plataforma y puente para el ejercicio del poder público.

Referente al tema de la *naturaleza jurídica* de los partidos políticos, es de suma importancia notar que en este concepto, se guarda una diferencia interesante, pues para el caso de España, los partidos políticos son considerados como asociaciones de índole privada, a través de los cuales la ciudadanía expresa su opinión para elegir a su representante; de tal forma que se presenta una clasificación *sui generis*, en comparación frente al concepto que se tiene de los partidos políticos en México donde son instituidos como entes de interés público, a través de los cuales es posible acceder al poder público. En función de lo anterior, la principal diferencia en cuanto a la naturaleza jurídica de ambos partidos consiste en que, mientras para España los partidos políticos son vistos como un puente y puerta de acceso al ejercicio de los cargos de elección popular; en México son considerados como plataforma *sine qua non* del ejercicio del derecho de voto activo y pasivo.

En otro orden de ideas, respecto al régimen de financiamiento de los partidos políticos, la semejanza en ambos países resulta obvia, ello en virtud de que tanto en España, como en México, el sistema es mixto, en donde por precepto Constitucional, el financiamiento público, debe imperar sobre el financiamiento privado. En lo relativo a la tipología del *financiamiento*, México y España guardan, en su mayoría, similitud, en ambos países, se encuentran divididas las aportaciones, tanto en públicas, como privadas. Dicha diferencia consiste en que, para el caso de España, las subvenciones encuentran una relación estrecha con el tipo de candidatura, así como la etapa de proceso electoral en que se encuentre

diverso partido político; mientras en el caso de México, el prorrateo del financiamiento va de la mano con porcentajes y votación total alcanzada en las últimas elecciones celebradas.

Ahora bien, en el caso español, se pueden considerar, en ocasiones, exenciones o tratos a favor respecto a los medios de comunicación; para el caso de México, dicha vertiente se encuentra plenamente regulada y administrada, sin que de ninguna forma pueda implicar aportaciones gratuitas.

VII. A MODO DE CONCLUSIONES.

El tema del financiamiento de los partidos políticos, en el fondo, es el análisis de la relación entre el dinero y la política, binomio relacionado con el aumento inusitado de los costos de participación ciudadana a través de los mecanismos de recaudación de fondos para una campaña electoral adecuada y con la correcta canalización y procedencia de recursos. El análisis del financiamiento de los partidos políticos, implicó un enfoque jurídico-institucional, sin olvidarse de la visión política, dándose un estudio sobre la equidad relativo a todas las corrientes políticas; la salvaguarda al ejercicio de la libre competencia con los cuales cuentan tanto los grupos minoritarios; como los mayoritarios; la relación entre el costo de las elecciones y el derecho de participación política; la transparencia en las fuentes de donde se originan los fondos; el posible condicionamiento de las contribuciones privadas y externas; la obligación de rendición de cuentas y su debido control; el límite del tiempo y costo de las campañas; y el equitativo tratamiento a los diversos contendientes en la publicidad y la propaganda.

Los resultados implican ventajas en el sistema de financiación de los partidos políticos, pues a través de ellos y del eficaz y eficiente diseño del prorrateo de los recursos públicos, se puede acceder al ejercicio de los cargos de elección popular, en cualquiera de los países de que se trate. Es importante poner relevancia en la amplia normatividad mexicana en materia electoral, sin embargo existe “*el problema de la legitimación en las urnas de las autoridades*”.

Es verdad, en muchos países –México entre ellos- se han abandonado paulatinamente, las prácticas más groseras y pedestres del fraude electoral, pero las trampas se han trasladado al ámbito de los partidos políticos y de las campañas electorales. Como menciona CARBONELL: “*La corrupción en el financiamiento de los partidos es un tema que ha provocado enormes escándalos en un sinnúmero de países*”⁴³. Es en este momento en el que se pueden comparar los actos de corrupción tanto de España como el de México bajo los mismos criterios, México ha dado un paso importante hacia la democracia⁴⁴ al resolver los casos mencionados donde a pesar de que el partido al

43. CARBONELL, Miguel (2011), “La Participación política en el Estado Constitucional”, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.

44. CORDOVA VIANELLO L. y MURAYAMA RENDÓN C., Transparencia...Op. Cit.

que le ha fincado una falta administrativa haciéndose acreedor a una multa de casi 3 millones de euros se encontraba en el poder, las máximas autoridades electorales han dictado sentencias donde se hacen valer los principios y valores de la democracia y España se encuentra en una crisis donde se han ido destapando, poco a poco, diversos casos de corrupción en esta rama.

Es de vital importancia una estricta vigilancia por parte de las autoridades al origen de los recursos con los cuales los partidos políticos participan en las contiendas electorales, es decir, la transparencia y publicidad de dicha información es básica para lograr confianza en los ciudadanos, frente al sistema y el gobierno, generando incentivos para la participación activa en la vida democrática de ambos países.

Se ha puesto de manifiesto la inexistencia de una fórmula ideal sobre el financiamiento a los partidos políticos, es decir, no se trata de que sea preferible un mayor financiamiento público o privado, ni que la combinación de ellos sea o no garantía de éxito. El éxito o fracaso de cada fórmula dependerá de la eficiencia en la vigilancia sobre origen y utilización de los recursos otorgados a los partidos políticos, así como la percepción de la población en cuanto a la relación existente entre las cantidades que se les otorgan y los resultados que dan los partidos políticos y sus candidatos.

En México la transformación de Comisión a una Unidad, encargada de la fiscalización a los partidos políticos en materia de financiamiento contribuye a mejorar la labor fiscalizadora, además de que provee de atribuciones y mecanismos que logran “blindar” las contiendas electorales mexicanas, de forma que el dinero de origen ilícito no financie las campañas electorales y mucho menos, pasen desapercibidos para la autoridad, recursos cuyo origen sea desconocido y afecte la legalidad, equidad y transparencia del sistema electoral mexicano.

Los beneficios de una efectiva rendición de cuentas por parte de los partidos políticos se refleja en diversos aspectos: mejora en la calidad de información a la cual tiene acceso el elector; identificación de vínculos entre políticos y sectores de interés; generación de incentivos para evitar conductas corruptas, ya que aumenta el costo del riesgo, así como la creación de obstáculos para la desviación de fondos públicos a favor del partido político gobernante en determinado periodo; además, genera incentivos para el control recíproco de partidos políticos. Un sistema para la rendición de cuentas bien estructurado y utilizado correctamente es una herramienta efectiva para vigilar las acciones de los partidos políticos, logrando así reducir en gran medida la utilización por parte de estas entidades de recursos de origen ilícito o el obtener recursos excesivos.

Finalmente, reflexionando un poco sobre el tema del financiamiento, es claro, no se encontrará un consenso a la hora de establecer un mecanismo idóneo, mucho menos las ventajas o inconvenientes de este comportamiento, la legislación de estos mecanismos es una historia que cambia día con día, hoy continúa abierta. Como prueba de este

constante cambio, son las resoluciones emitidas por los tribunales electorales, tanto en México, como en España. Este 2013 es un claro ejemplo del compromiso sancionador en ambos países. Por su parte en España se encuentra abierto aún el antes mencionado 'Caso Gürtel'⁴⁵, donde la corrupción política nuevamente afecta la imagen, tanto de los partidos políticos, como del gobierno. Actualmente en México existe una resolución emitida por la Unidad Fiscalizadora de fecha 30 de enero de 2013 donde se revisan los gastos realizados por cada partido, durante las elecciones del 2012, sancionando a quien sobrepasó el tope máximo de gastos⁴⁶, o bien con el 'Caso Monex'⁴⁷, que sin lugar a dudas generaran precedente. El camino de nuestras autoridades electorales, frente a estos comportamientos corruptos, debe ser una política encaminada a prevención y no a la sanción, esto, con propuestas de reforma donde se busque disminuir las violaciones hechas por los partidos políticos en el juego electoral, y no recriminarlos, una vez que el resultado no se puede revertir. ■

VIII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

- Bello Corona, F. (1999). *Apuntes de Derecho Electoral; Libro 1*; México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Berlín Valenzuela F. (1998). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa - Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri del Congreso del Estado de Guerrero, segunda edición.
- Blanco Valdés, R. (1995). *La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: Regulación jurídica y propuestas de reforma*, Revista de Estudios Jurídicos, núm. 87, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, enero-marzo.
- Carbonell, M. (2011). *La Participación política en el Estado Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Córdova Vianello, L. y Murayama Rendón, (2006). *Transparencia de los partidos políticos. Los casos Pemex Gate y los amigos de Fox*. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, D.F.
- De Cabo de la Vega, A. (1994). *El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Del Castillo Vera, P. (1985). *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pág. 201. Esta obra aunque se escribió hace varios años, sigue siendo de obligada consulta para los estudiosos del financiamiento de partidos políticos.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Ed. Harper and Row.

45. Vid. "Bárceñas amasó 38 millones de euros", El País, 25 de Febrero de 2013, Madrid, España. Disponible en http://politica.elpais.com/politica/2013/02/25/actualidad/1361784493_813378.html (Consultado el 26 de Febrero de 2013).

46. Acuerdo del Consejo General del IFE CG432/2011 y Acuerdo del Consejo General del IFE CG44/2013.

47. Instituto Federal Electoral, *Resumen de la resolución por la que se desahoga el caso MONEX-TARJETAS*, Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, 21 de enero de 2013. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2013/01%20Enero/rmonex/RPRMonex.pdf> (Con acceso el 26 de Febrero de 2013).

- Fajuri Valdez, S.E. y Myers Gallardo, A. (2012). *Derrotas Electorales, Dinámica de la Política y Estado de Derecho: Reflexiones sobre el caso mexicano*, Revista Sufragio, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, Jun.-Nov., Núm. 9.
- Finer, E. (1966). *Anonymous Empire: a study of the Lobby in Great Britain*. Londres: Ed. Pall Mall, p. 43.
- Fung, A. y Wright, E.O. (2003). *Deepening Democracy. Institutional innovations empowered participatory governance*, Verso, New York.
- Heidenheimer, A.J., et al. (1989). *Political Corruption: A Handbook*. Ed. Transaction Publishers, New Jersey, USA.
- Iglesias Báñez, M. (2008). *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Granada: Editorial Comares.
- Jiménez de Parga, M. (1963). *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Madrid, España: Ed. Tecnos.
- Myers Gallardo, A. (2012). Derrotas Electorales y estrategias de competencia partidista: El caso del PRI en México, en MYERS GALLARDO, Alfonso y MARTÍNEZ, Gabriel (Coords.), *Nociones sobre democracia y buen gobierno*, Ratio Legis, Universidad de Salamanca, España, págs. 99-134.
- Myers Gallardo, A. y Martínez, G. (Coords.). (–). *Nociones sobre democracia y buen gobierno*, Ratio Legis, Universidad de Salamanca, España, págs. 99-134.
- Navas, X. (1999). “La financiación electoral: subvenciones y gastos”, en: NOHLEN, Dieter e t al. (Comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJE, IFE y FCE. México.
- Orozco Henríquez, J.J. (2004), “El financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México: sus fortalezas y debilidades al año 2003”, *Election Law Journal*, Vol.3, Núm. 3.
- Pajares, E. (1998). *La financiación de las elecciones*, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, España.
- Pradera, J. (1997). “La maquinaria de la democracia. Los partidos del sistema político español”, en LA-PORTA, Fco y ÁLVAREZ, Silvina (Dirs.), *Corrupción Política*, Alianza Ed., Madrid.
- Presno, M.A. (2000). *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Ariel Derecho.
- Riera Sagrera, P. (2009). Non bis in ídem: voto escindido en sistemas electorales mixtos. Los casos de Nueva Zelanda 1999 y 2001. *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 20, Abril.
- Ron Castro, E. (2012). “La administración electoral: Modelo de administración de justicia especializada en materia electoral como garantía de las elecciones”, en MYERS GALLARDO, Alfonso y MARTÍNEZ, Gabriel (Coords.), *Nociones sobre democracia y buen gobierno*, Ratio Legis, Universidad de Salamanca, España, págs. 211-234.
- Weber, M. (1994). *Economía y Sociedad*. México: Vol. I, Ed. Fondo de Cultura Económica.

NORMATIVIDAD.

- Acuerdo del Consejo General del IFE CG432/2011.
- Acuerdo del Consejo General del IFE CG44/2013.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE (México).
- Constitución Española de 1978.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

Ley Orgánica 10/1995, De la prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos.

Ley Orgánica 3/1987, sobre financiación de partidos políticos.

Ley Orgánica del Régimen Electoral General LOREG (España).

Sentencia del Tribunal Constitucional STC 3/1981.

BIBLIOGRAFÍA WEB.

Instituto Federal Electoral www.ife.org.mx

Periódico El País <http://politica.elpais.com>

LA FINANCIACIÓN ELECTORAL EN CANADÁ (I): LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO IGUALITARIO¹

Electoral finance at Canada (I): The construction of an
equal model.

*Recepción: Febrero 26 de 2013
Aceptación: Abril 23 de 2013*

Óscar Sánchez Muñoz

*Doctor en Derecho. Profesor de Derecho constitucional
de la Universidad de Valladolid (España).
sanchez@der.uva.es*

Palabras Clave

Canadá, elecciones, partidos políticos, y financiación política.

Keywords

Canada, elections, political parties, and political finance.

Pp. 170-188

1. El presente artículo ha sido elaborado durante una estancia de investigación en la Universidad de Toronto, en el verano de 2012, financiada por el *International Council of Canadian Studies (Faculty Research Program)*.

Resumen

Esta serie de tres artículos ofrece al lector una visión general sobre el modelo canadiense de regulación de la financiación electoral. Se trata, probablemente, de uno de los modelos más interesantes del mundo, por colocar la preocupación por la equidad –o la igualdad de oportunidades entre los competidores– en el centro del debate en un sistema político peculiar: un sistema que responde al modelo Westminster y posee una cultura política siempre con la vista puesta en el poderoso vecino del sur.

En esta primera parte, tras ofrecer un resumen de los principales elementos que componen el modelo regulatorio canadiense, se analiza la construcción del mismo, prestando atención a las grandes reformas legislativas que lo pusieron en marcha y sin olvidar el papel que ha tenido en este proceso de construcción el diálogo entre el poder legislativo y el poder judicial.

Abstract

These series of three articles offers the reader an overview of the Canadian model of political finance regulation. The Canadian model is, probably, one of the most interesting in the world, as it places the concern about equity –or equality of chances between the electoral competitors– in the center of the debate in a peculiar political system: a Westminster-style political system and a system with a political culture always looking at what happens south of the border.

This first part gives an overview of the main elements that make up the Canadian regulation and reviews the steps of its adoption, paying attention to major legislative reforms without neglecting the role of the dialogue between the legislature and the judiciary in that process.

I. INTRODUCCIÓN.

El Tribunal Supremo de Canadá ha descrito la actual regulación de la competición electoral en dicho país como un “modelo igualitario” (*Harper v. Canada*, 2004, párrafo 62; FEASBY, 2006, pp. 243-267) Esta calificación pone de relieve la importancia que tiene dentro de dicho modelo el principio de equidad (*fairness*) en la competición electoral. En otras palabras, en la dialéctica entre libertad (de campaña / de expresión / de gasto) e igualdad (de oportunidades entre los competidores electorales / de influencia de los ciudadanos en el proceso político) en la que se debaten las democracias contemporáneas, la legislación y la jurisprudencia canadienses han tomado claramente partido por la igualdad, entendiendo que, al fin y al cabo, la democracia significa primordialmente igualdad en el ejercicio del poder. Bajo esa premisa, se admiten limitaciones a libertad de los sujetos participantes en el proceso electoral para evitar que puedan ejercer una influencia abusiva sobre el electorado, principalmente a través del dinero, con el fin de

garantizar la posición igual de todos los ciudadanos a la hora de emitir su voto y a la hora de aspirar a los mandatos electivos. En palabras de RAWLS, la igualdad que define el valor equitativo de las libertades políticas es la garantía de que los ciudadanos, con talentos y motivaciones similares, tengan una oportunidad igual de ejercer influencia en el gobierno y de acceder a posiciones de autoridad, independientemente de su clase social o económica (RAWLS, 1982, p. 73)

El valor concedido a la equidad en el proceso electoral y, consiguientemente, a la igualdad de oportunidades entre los competidores electorales, supone una nota diferencial del modelo canadiense que le aproxima a la concepción europea, e incluso continental, del proceso electoral, y le distancia del modelo estadounidense. Esta diferencia quedaba puesta en evidencia en la exposición de Pierre LORTIE ante la Cámara de los Comunes sobre las conclusiones de la *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing* en 1992 (LORTIE, 1993, p. 5):

“Los canadienses no aceptan la visión según la cual el proceso electoral es similar al mercado económico. Rechazan el modelo de competición electoral propio de los Estados Unidos, en el que la riqueza personal, o el acceso a la riqueza, es una precondition para el acceso a los mandatos electivos y para la realización de campañas efectivas por parte de los candidatos y los partidos.”

Los términos en los cuales se suele plantear el debate entre la visión igualitaria (*egalitarian*) y la visión que podríamos denominar, quizás impropriamente, visión libertaria (*libertarian*) de la competición electoral, son de sobra conocidos. Ambas visiones encuentran su apoyo en las normas constitucionales canadienses en las secciones 3 y 2(b) de la Carta de Derechos y Libertades de 1982 (la Carta) que garantizan, respectivamente, el derecho de voto y la libertad de expresión. En el modelo igualitario, los ciudadanos deben tener una posibilidad igual de participar en el debate electoral y de influir así en la toma de decisiones políticas y, siendo la influencia del dinero la principal amenaza para que ello sea así, dicha influencia debe ser contrarrestada a través de diferentes medidas garantes de un campo de juego equilibrado (*a level playing field*) entre los contendientes electorales. No debe, pues, permitirse a aquellos que gocen de una ventaja fáctica en el plano financiero trasladar dicha ventaja a la competición electoral. En el modelo libertario, por el contrario, la existencia de una libertad de expresión sin restricciones en el seno del *mercado de las ideas*² garantizaría que el electorado tenga una exposición máxima a todas las ideas políticas en el proceso de formación de su preferencia electoral. Pero la consecuencia de la ausencia de restricciones, desde el punto de vista igualitario, no es la situación ideal en la cual las distintas ideas y opiniones se oponen unas a otras en un intercambio equilibrado ante los ojos de los electores, sino que las ideas y las opiniones

2. La analogía entre la libertad de expresión y el libre mercado es una constante en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. El primero en emplear la expresión *free trade of ideas* fue el Juez Oliver W. HOLMES Jr. en su opinión disidente a *Abrams v. US*, 250 U.S. 616, 630 (1919), con el sentido original de defensa de la titularidad privada de los medios de comunicación. Más tarde, el Juez William J. BRENNAN Jr. Utilizó la expresión *marketplace of ideas* en su opinión concurrente a *Lamont v. Postmaster Gen.*, 381 U.S. 301, 308 (1965).

de los individuos y los grupos que disponen de mayores recursos económicos van a poder tener una visibilidad desproporcionada, a través de la compra de tiempo publicitario o a través de su influencia sobre los medios de comunicación de masas, hasta el punto de poder enterrar completamente, a efectos prácticos, a cualquier otra idea y opinión.

En la primera parte de este trabajo veremos como se ha ido gestando el modelo canadiense y analizaremos los distintos tipos de instrumentos que forman parte del mismo. En la segunda parte, prestaremos atención a los principales debates jurisprudenciales planteados en torno a dichos instrumentos y, finalmente, en la tercera parte, haremos referencia al cuestionamiento actual del modelo desde el gobierno y a los debates aún abiertos existentes en la doctrina sobre el mismo.

II. VISIÓN GENERAL DE LA REGULACIÓN CANADIENSE DE LA COMPETICIÓN ELECTORAL.

La regulación de la competición electoral en Canadá está contenida en la *Canada Elections Act* (CEA) y se apoya sobre siete pilares:

- a. Limitaciones a los gastos electorales de partidos y candidatos.
- b. Limitaciones a los gastos electorales de terceros.
- c. Limitaciones a los ingresos privados de partidos y candidatos.
- d. Financiación pública de partidos y candidatos.
- e. Regulación de la publicidad en medios audiovisuales.
- f. Transparencia.
- g. Autoridades independientes.

A continuación veremos de forma resumida los instrumentos más importantes que forman parte de esta regulación.

a) Limitaciones a los gastos electorales de partidos y candidatos.

La ley establece un límite máximo de gastos de cada candidato en su circunscripción (CEA, sección 440 y ss.), se calcula en función del número de electores, pero de forma decreciente, las cantidades correspondientes a la elección de 2011 han sido: \$2,41 por cada uno de los primeros 15.000 electores, \$1,22 por cada uno de los siguientes 10.000 y 0,61 por cada uno de los restantes; existe una corrección al alza en función de la superficie para las circunscripciones con una densidad de población de menos de 10 habitantes/km².

Existe, además, un límite máximo de gastos de cada partido en el ámbito nacional (CEA, sección 422). La ley fija un límite de \$0,70 multiplicado por el número de electores de cada una de las circunscripciones en las que presenta candidatos, revisable en función de la inflación; en 2011 el límite fue de \$0,8155 por elector.

Dentro de las limitaciones a los gastos de candidatos y partidos debemos hacer referencia al límite de gastos establecidos para cada aspirante a la nominación en su circunscripción (CEA, sección 478.14), el cual se sitúa en el 20% del tope de gastos de campaña en dicha circunscripción en la elección inmediatamente anterior o, si ha habido un cambio en los límites de la circunscripción, la cantidad que fije el *Chief Electoral Officer*.

Por último, la Ley establece una prohibición de incurrir en gastos de publicidad electoral a las asociaciones de distrito registradas (CEA, sección 403.04), las cuales sí están en cambio habilitadas para realizar otro tipo de gastos sin límite alguno.

Estos límites de gastos solo durante el período electoral (*electoral period*), definido en la ley como el período que va desde la convocatoria de la elección (*issue of the writ*) hasta el día de la votación (CEA, sección 2).

b) Limitaciones a los gastos electorales de terceros.

La ley establece un límite máximo de gastos de publicidad electoral de terceras personas tanto para el ámbito nacional, como para una única circunscripción (CEA, sección 350). Este límite es aplicable durante el periodo electoral. Las cantidades fijadas para la elección de 2011 fueron de \$188.250 para todo el territorio nacional, de los cuales se podían emplear hasta \$3.765 en una circunscripción determinada. Las cantidades son revisables de acuerdo con la inflación (CEA, diversos preceptos).

Se entiende por publicidad electoral la difusión durante el período electoral, en cualquier soporte, de mensajes publicitarios a favor o en contra de un partido político registrado o de la elección de un candidato, en particular mediante un posicionamiento que pueda vincularse a la posición de un partido o un candidato (CEA, sección 319).

c) Limitaciones a las contribuciones privadas de partidos y candidatos.

Solo las personas físicas, ciudadanos canadienses o residentes permanentes, pueden hacer contribuciones a los partidos políticos, candidatos, aspirantes a la nominación como candidatos, aspirantes al liderazgo de un partido y asociaciones registradas (CEA, sección 404).

En un año, una única persona puede contribuir como máximo con \$1.200 para cada partido registrado (CEA, sección 405 (1)(a) y con \$1.200 en total para el conjunto de los siguientes sujetos en relación con cada partido: candidatos, aspirantes a la nominación, y asociaciones de distrito registradas (CEA, sección 405 (1)(a1)). También puede contribuir con \$1.200 para cada candidato no asociado a un partido registrado en cada proceso electoral (CEA, sección 405 (1)(b)). La misma limitación de \$1.200 se aplica a las contribuciones realizadas por una persona a favor del conjunto de los aspirantes al liderazgo

de un partido en cada proceso de selección interno que se plantee (CEA, sección 405 (1) (c)). Las cantidades citadas son las previstas para 2012 y 2013.

Otra limitación aplicable a las contribuciones privadas es la prohibición de donaciones en metálico de más de \$20 (CEA, sección 405.31).

No hay límites para las aportaciones realizadas a través de disposiciones testamentarias (CEA, sección 405 (2)), ni tampoco se establecen límites a los préstamos, de los cuales nos ocuparemos en la tercera parte de este trabajo.

d) Financiación pública de partidos y candidatos.

La Ley prevé el reembolso del 60% de los gastos electorales de candidatos que hayan superado el 10% de voto popular (CEA, sección 464 y ss.) y del 50% de los gastos electorales de partidos que hayan obtenido el 2% del voto popular en el ámbito nacional o el 5% en los distritos en los que hayan presentado candidatos (CEA, sección 435).

En relación con los gastos ordinarios de partidos, la Ley prevé una subvención trimestral para aquellos partidos que hayan obtenido el 2% del voto popular en el ámbito nacional o el 5% en los distritos en los que hayan presentado candidatos (CEA, sección 435.01(1): la cantidad actualmente prevista es de \$0,3825 por voto para los cuatro trimestres posteriores al 1 de abril de 2012, como consecuencia de la reducción aprobada el 15 de diciembre de 2011 (*Keeping Canada's Economy and Jobs Growing Act*) con el fin de retirar paulatinamente estas subvenciones.

Otra forma de financiación pública es la producida de forma indirecta a través de deducciones fiscales por las donaciones realizadas a partidos políticos y asociaciones de distrito registradas (*Income Tax Act*).

e) Regulación de la publicidad en medios audiovisuales.

La ley prevé la puesta a disposición de los partidos registrados durante el período electoral de un tiempo de publicidad de pago a la tarifa comercial más baja. Cada radiodifusor (tanto público como privado) debe poner a disposición de los partidos 390 minutos en horas de gran audiencia (CEA, sección 335), los cuales deben ser ofrecidos a los partidos a la tarifa comercial más baja (CEA, sección 348). El reparto lo hace el Árbitro en materia de Radiodifusión (*Broadcasting Arbitrator*), previa consulta con los partidos (CEA, sección 336 y 337), en función de la representación y de los votos de cada partido y, en menor medida, del número de candidatos presentados en la anterior elección (CEA, sección 338 (1)), sin poder atribuir a cada partido más del 50% del tiempo (CEA, sección 338 (3) y (4)), con un cierto margen de discrecionalidad si entiende que la aplicación de los criterios legales conduce a un resultado no equitativo o contrario al interés público

(CEA, sección 338 (5)). Se prevé también un volumen de tiempo para los nuevos partidos (CEA, sección 339). En la práctica, la solución impuesta desde 1993 con el acuerdo de los partidos es la de repartir un tercio del tiempo disponible de manera igualitaria entre todos los partidos registrados y los dos tercios restantes aplicando los criterios legales.

La Ley también prevé la puesta a disposición de los partidos de un tiempo de publicidad gratuito. Esta norma sólo se aplica a las grandes redes de radiodifusores, no a todos (CEA, sección 345). El volumen de tiempo gratuito no está especificado en la ley, es fijado por el Árbitro en materia de Radiodifusión (*Broadcasting Arbitrator*). En la última elección general fue de 214 minutos en el conjunto del período electoral. El reparto se hace otorgando un mínimo de 2 minutos a cada partido y repartiendo el resto en proporción al tiempo que le haya correspondido en el reparto de tiempo de publicidad de pago (CEA, sección 345 (2)).

Los partidos o los candidatos pueden adquirir libremente tiempos publicitarios fuera de los tiempos que les corresponden gratuitamente o a precio reducido. Un radiodifusor que vende tiempo de publicidad a un partido o candidato no puede rechazar a otro y debe vender el tiempo de emisión en las mismas condiciones (Directrices del *Broadcasting Arbitrator*, elección general de 2011, pregunta 11).

f) Transparencia.

Los partidos políticos registrados deben presentar un informe financiero en los seis meses posteriores a su registro (CEA, sección 372), el informe anual incluye, entre otros datos, el total de las contribuciones recibidas, los préstamos recibidos, el número de contribuyentes y la identificación de los contribuyentes que han donado más de \$200 (CEA, sección 424), un informe de los gastos electorales después de cada elección (CEA, sección 429) y, si recibe subvenciones ordinarias, un informe trimestral (CEA, sección 424.1).

Las asociaciones de distrito registradas deben presentar un informe financiero en los seis meses posteriores a su registro (CEA, sección 403.05), un informe anual en el que se incluyen, entre otros datos, el total de las contribuciones recibidas, los préstamos recibidos, el número de contribuyentes y la identificación de los contribuyentes que han donado más de \$200 (CEA, sección 403.35).

Los candidatos deben presentar, en el plazo de cuatro meses posterior a la elección, un informe financiero de la campaña que incluya los gastos realizados, las contribuciones recibidas (identificando a los contribuyentes que han donado más de \$200), los préstamos y las transferencias recibidas (CEA, sección 451).

Los aspirantes a la nominación como candidatos en una circunscripción también están obligados a presentar informes de ingresos (incluidos préstamos) y gastos, si han aceptado contribuciones o incurrido en gastos por encima de \$1000 (CEA, sección 478.23).

Los aspirantes al liderazgo de un partido deben presentar un informe de las contribuciones recibidas hasta el momento de su presentación como aspirantes (CEA, sección 435.06), un informe intermedio hasta la cuarta semana anterior a la designación (CEA, sección 435.31(1)) e informes semanales en las tres semanas siguientes (CEA, sección 435.31(2)), además de un informe final con todas las contribuciones y los gastos realizados (CEA, sección 435.3) y una declaración de los gastos personales efectuados (435.36). A los efectos de su publicidad los préstamos se asimilan a las contribuciones.

Los terceros que deseen realizar gastos de publicidad superiores a \$500 deben estar registrados (CEA, sección 353) y deben presentar un informe final de los gastos realizados, de las contribuciones recibidas para ese fin (incluidos préstamos) en el período de 6 meses antes de la convocatoria de la elección y hasta el día de la votación y la identificación de los contribuyentes que hayan donado más de \$200 (CEA, sección 359).

La ley autoriza al *Chief Electoral Officer* a dar publicidad a los informes recibidos en la forma que entienda más adecuada, actualmente todos los informes son publicados en www.elections.ca.

g) Autoridades independientes.

La aplicación de esta regulación está en manos de autoridades independientes. La más importante es la oficina del *Chief Electoral Officer*, conocida como *Elections Canada*, es la agencia independiente encargada de administrar las elecciones. El *Chief Electoral Officer* es nombrado por la Cámara de los Comunes. Aunque solo se requiere mayoría simple, la costumbre es que se nombre por unanimidad (así ha sido desde 1920) y, una vez nombrado, es inamovible hasta que cesa a los 65 años. Algunas de las funciones de esta agencia son la gestión del censo, el control de la finanzas de los participantes electorales, examinando todos los informes preceptivos y publicándolos en la forma que estime conveniente, la gestión de la financiación pública directa de los partidos y del reembolso de gastos electorales y el nombramiento del *Broadcasting Arbitrator* y del *Commissioner of Canada Elections*, de los cuales hablaremos a continuación.

Bajo las órdenes del *Chief Electoral Officer*, el Comisionado de las Elecciones de Canadá (*Commissioner of Canada Elections*) es el órgano encargado de garantizar el cumplimiento ejecutivo de la legislación electoral. Puede recibir quejas sobre cualquier tipo de irregularidad, ordenar investigaciones (posee una red propia de investigadores especiales), llegar a acuerdos para resolver supuestas infracciones (*compliance agreements*) y solicitar órdenes judiciales (*injunctions*) durante el período electoral. En último término, si entiende que se ha cometido una infracción penal, puede reenviar el asunto al ministerio público (*Director of Public Prosecutions*), quien es el único que puede emprender o autorizar acciones penales ante los tribunales, pero no se puede iniciar ninguna acción penal sobre infracciones electorales sin el consentimiento escrito del *Commissioner*.

El Árbitro en materia de Radiodifusión (*Broadcasting Arbitrator*), nombrado previa consulta con los partidos representados en la Cámara de los Comunes (CEA, secciones 332 y ss.), es el órgano encargado de repartir entre los partidos los tiempos gratuitos y los tiempos pagados a precio reducido y de resolver las controversias surgidas con motivo de este reparto.

También posee ciertas competencias en materia electoral la Comisión de Radiotelevisión y Telecomunicaciones de Canadá (*Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission*, CRTC), agencia independiente encargada de regular y supervisar este sector. En período electoral, elabora unas directrices (*Guidelines*) orientando a los difusores para que concedan un tratamiento equitativo (no significa cuantitativamente igual) a todos los partidos y candidatos, tanto en las emisiones publicitarias, como en los programas informativos y en los debates.

III. EL DIÁLOGO ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL JUDICIAL COMO MÉTODO.

Esta regulación vista de forma resumida es el producto de un diálogo entre los poderes legislativo y judicial. Por ello, el modelo igualitario existente se explica mejor acudiendo a la teoría de la evolución que a la del diseño inteligente.

En diferentes momentos, Parlamentos de distinto signo político han ido introduciendo medidas, expandiendo progresivamente el alcance de la legislación, hasta llegar a abarcar a todos los participantes en el proceso electoral (candidatos, partidos, aspirantes a la nominación como candidatos, aspirantes al liderazgo de los partidos políticos, contribuyentes privados, terceros que intervienen en el debate público, medios de comunicación), dando una respuesta adaptativa a las situaciones planteadas en la realidad y no siguiendo un esquema teórico predefinido.

Cuando dichas medidas legislativas han sido impugnadas ante los tribunales, éstos, ponderando los derechos e intereses en juego, han ido, por lo general, validando las provisiones del legislador, entendiendo su necesidad en una sociedad democrática, a pesar de afectar a los derechos reconocidos en la Carta. En supuestos excepcionales, cuando los tribunales han creído se estaban violentando injustificadamente los derechos de participación de los ciudadanos o a la libertad de expresión, las medidas legislativas han sido matizadas o incluso invalidadas. Los tribunales han sido, ciertamente, deferentes con el legislador democrático, pero el legislador, por su parte, ha sido muy sensible a los “mensajes” enviados desde los tribunales y ha ido adaptando la regulación existente a los criterios jurisprudenciales.

Un tercer elemento a tener en cuenta es el papel de la doctrina, un papel, sin duda, significativo a la hora de detectar los problemas y de proponer soluciones. Una característica reseñable del modelo canadiense es que las reformas legislativas más importantes siempre

han estado precedidas de amplios y profundos estudios doctrinales. En este sentido, tanto los estudios doctrinales que acompañaron a las conclusiones del Comité BARBEAU en 1966, como los que se hicieron por encargo de la *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing*, cuyas conclusiones fueron publicadas en 1991 (comprendiendo un informe final de cuatro volúmenes con más de 500 recomendaciones y 23 volúmenes de investigación a cargo de especialistas, de los cuales cinco estuvieron específicamente centrados en la materia de la financiación electoral (SEIDLE (ed.), 1991a, b, c y d); STANBURY, 1991)), pueden considerarse, justamente, como piezas esenciales para cualquier estudio sobre esta materia en Canadá.

También debe ser destacado el papel jugado en este proceso evolutivo por *Elections Canada*, la autoridad independiente encargada de la organización y supervisión de los procesos electorales, y por su cabeza, el *Chief Electoral Officer*. Como veremos más adelante, en diferentes momentos, los informes y las recomendaciones emanadas de esta autoridad han constituido el punto de partida de las ulteriores reformas legislativas.

El diálogo entre parlamentos y tribunales se ha hecho posible, con especial intensidad, a partir de la Carta de 1982, cuya entrada en vigor ha supuesto, como reconoce la doctrina (FEASBY, 2012, p. 206), una notable ampliación de la capacidad de intervención del poder judicial en el proceso electoral, permitiendo a los tribunales llevar a cabo una revisión de la legislación electoral a la luz de algunos de los derechos recogidos en ella, como son la libertad de expresión (Sección 2(b) de la Carta), la igualdad de trato (Sección 15) o el propio derecho de sufragio (Sección 3).

Resulta interesante señalar que el control de constitucionalidad en el marco de la Carta tiene ciertas similitudes con el test de proporcionalidad aplicado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, en parte, con el control del Tribunal Supremo de los EEUU en relación con la Primera Enmienda. El Tribunal, cuando se enfrenta a la legislación electoral, realiza una ponderación entre los derechos individuales afectados y los intereses dignos de protección perseguidos por el legislador. En primer lugar, el Tribunal determina si uno de los derechos de la Carta se ve afectado por la medida legislativa, en caso afirmativo, se pasa a analizar a continuación si dicha medida constituye un límite razonable, justificable en una sociedad libre y democrática” (la Sección 1 de la Carta establece que los derechos y libertades enunciados en la misma “solo pueden ser restringidos mediante límites razonables prescritos por la ley, cuya justificación pueda ser demostrada en una sociedad libre y democrática”). La justificación ofrecida por el legislador es entonces sometida a un test que, primeramente, determina si la finalidad perseguida por la ley es “sustancial e imperiosa” y, de considerarse que es así, en segundo lugar, se analiza si hay una “conexión racional” entre la medida limitativa del derecho y la finalidad perseguida y si la ley supone un “perjuicio mínimo” en el derecho en cuestión. En una última fase del test, el tribunal realiza una ponderación de los “efectos beneficiosos y perjudiciales” de la medida para llegar a una conclusión sobre su adecuación a la Constitución.

Desde el punto de vista legislativo, las bases del modelo que rige actualmente las competiciones electorales canadienses se han fijado, en sus aspectos esenciales, en dos grandes momentos reformadores. El primero fue la *Election Expenses Act*, aprobada en 1974, que estableció los grandes pilares del sistema, los cuales quedaron confirmados posteriormente en la nueva *Canadian Elections Act* (CEA), aprobada en 2000. Y el segundo gran momento reformador ha llegado más recientemente, con las reformas de la CEA aprobadas en 2003 y en 2006.

Desde el punto de vista jurisprudencial, varias han sido las sentencias con un impacto significativo en la construcción del modelo. En las sentencias *National Citizens' Coalition Inc. v. Canada* (1984) y *Somerville v. Canada* (1996), el Tribunal Superior y el Tribunal de Apelación de la provincia de Alberta, respectivamente, echaron por tierra algunos de los límites impuestos a los gastos de terceros en campañas de contenido político, pero la contrapartida llegó de la mano del Tribunal Supremo en *Libman v. Québec* (1997), en la cual empezó a perfilarse de manera clara la doctrina igualitarista, que encontrará su plasmación más acabada en *Harper v. Canada* (2004), sentencia considerada por la doctrina como el *leading case* en materia de gastos electorales de terceros y en otros aspectos de la regulación de las competiciones electorales. En materia de financiación pública de los partidos se debe citar obligatoriamente *Figuroa v. Canada* (2003), del Tribunal Supremo, y *Longley v. Canada* (2007), del Tribunal de Apelación de Ontario. Por último, en materia de regulación de la publicidad electoral en los medios audiovisuales, se debe referirse a *Reform Party of Canada et al. v. Canada*, dictada en 1995 por el Tribunal de Apelación de Alberta. A todas estas resoluciones, y a otras, nos iremos refiriendo a lo largo de este trabajo.

El diálogo o la discrepancia entre legislador y tribunales nos lleva inevitablemente a la cuestión sobre quién debe decidir, en una sociedad democrática, sobre los principios y reglas aplicadas al proceso electoral. La respuesta a dicha pregunta está muy relacionada con el modelo que se adopte (GEDDIS, 2004, p. 437). Si, partiendo de un modelo libertario, se considera la preservación de la libertad de los participantes en el proceso electoral debe ser el principio rector que presida toda la regulación electoral, entonces el protagonismo en la toma de decisiones se desplazará del lado de los tribunales, los cuales deberán someter a un estricto escrutinio las decisiones del legislador que supongan alguna limitación para dicha libertad. Si, por el contrario, es el modelo igualitario el predominante, entonces el protagonismo recaerá en el legislador, quien deberá proponer medidas que aseguren las condiciones de un campo de juego equilibrado para los participantes en el proceso, y los tribunales, en principio, tenderán a ser más deferentes con el legislador, considerado como mejor capacitado y más legitimado para llevar a cabo la ponderación entre diferentes valores y fines en juego.

En decisiones trascendentales como *Libman* y *Harper*, el Tribunal Supremo ha respaldado el modelo igualitario de competición electoral, perseguido por el Parlamento, calificándolo como altamente loable (*Libman v. Québec*, 1997, párrafo 56). En algunos casos,

se han invalidado las medidas legislativas cuando han entendido que suponían un ataque a los derechos de participación de los ciudadanos, como sucedía con la desigualdad en el acceso a la condición de partido registrado y, en consecuencia, a la financiación pública indirecta, declarado inconstitucional en el caso *Figuroa*, o como se entendió también en relación con la denegación del derecho a adquirir espacios publicitarios en el caso *Reform Party*. En esos casos, los tribunales consideraron las limitaciones de los derechos de participación no estaban justificadas por los principios rectores de la legislación sobre financiación política, sino más bien parecían, al menos en parte, buscar una protección del *statu quo*, favoreciendo a los partidos establecidos. Por tanto, más que ante decisiones contrarias al modelo igualitario, podemos ver en ellas un intento de extensión y de reforzamiento de los principios que presiden el mismo.

Sin embargo, también encontramos en la jurisprudencia otras decisiones que desafían al modelo igualitario desde concepciones opuestas. Casi desde los comienzos de la construcción del modelo, el mismo se ha visto amenazado por algunas decisiones judiciales, relacionadas en su mayoría con las limitaciones de los gastos de terceros (no de candidatos o partidos) durante los períodos electorales, sobre la base de una filosofía muy influenciada por la doctrina norteamericana que equipara la capacidad de gasto ilimitada con el ejercicio de la libertad de expresión. Destacan especialmente *National Citizens' Coalition Inc. v. Canada* (1984) y *Somerville v. Canada* (1996).

Hasta ahora, es la tesis igualitarista la prevaleciente, pero no está asegurado ello siga siendo así en el futuro. En la tercera y última parte de este trabajo abordaremos las principales amenazas a las cuales está sometido este modelo.

IV. LAS FASES DE LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO.

a) Antecedentes.

Los antecedentes del modelo actual se remontan a la época inmediatamente posterior al Acta Constitucional de 1867 (originalmente aprobada por el Parlamento británico como *British North America Act*), la cual concedió una amplia independencia, aunque no total, a los territorios de bajo dominio británico en Norteamérica. La primera regulación electoral data de 1874. Se trata de la *Dominion Elections Act* (DEA), redactada según el modelo de la *Corrupt Practices Prevention Act* británica de 1854. Esta ley fue la respuesta del gobierno liberal de MACKENZIE al escándalo en el que se vio envuelto el anterior gobierno conservador de John A. MACDONALD, acusado de solicitar sustanciosas contribuciones económicas para su campaña a los promotores del ferrocarril del Pacífico. La regulación obligaba a los candidatos a canalizar todos sus gastos a través de un agente y a presentar un informe sobre los mismos, aunque sin imponer un límite de gastos, ni garantizar la publicidad de las aportaciones privadas. La ley tampoco se aplicaba a los partidos políticos, entonces ni siquiera reconocidos legalmente, ni a los gastos realizados por terceros.

En las décadas siguientes a la entrada en vigor de la DEA se realizaron diferentes reformas de la misma. En 1908 se introdujo, aunque solo en algunos supuestos, la prohibición de las aportaciones de las corporaciones a los candidatos. En 1920, se adoptó una nueva reforma que obligaba a publicar todas aportaciones recibidas por los candidatos y extendía la prohibición de realizar contribuciones a todas las corporaciones y asociaciones, incluidos los sindicatos, aunque esta prohibición no llegó nunca a cumplirse fielmente en la práctica y, finalmente, fue derogada. Durante todo este período, la falta de un organismo encargado del control y de la aplicación de las previsiones normativas propició que la legislación careciese generalmente de eficacia (ELECTIONS CANADA, 2007, p.117) De cualquier modo, las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, en el sistema político canadiense prevalecían aún altas dosis de clientelismo y corrupción, de tal manera que los procesos electorales no se caracterizaban, precisamente, por su limpieza (*Ibidem*, pp. 42 y ss.)

b) El Comité Barbeau y la reforma de 1974.

Después de un largo período de tiempo en el cual no se prestó excesiva atención al problema de las finanzas electorales, a partir de los años 60, cuando las campañas se hacen más sofisticadas y más caras –sobre todo como consecuencia de la irrupción del medio televisivo como soporte publicitario–, este tema vuelve a situarse en el centro del debate político.

Los primeros pasos se dieron en Quebec. En 1961, en el marco de lo denominado la “revolución tranquila”, el Partido Liberal promueve una importante reforma de la financiación electoral de dicha provincia con el fin de responder a los numerosos escándalos de corrupción producidos en los años anteriores. De hecho, durante toda la primera mitad del siglo XX, la forma en la que se llevaban a cabo las campañas ha sido calificada como “vergonzosa” (MASSICOTTE, 2006, p. 153) y la financiación de los partidos a través de comisiones pagadas por las empresas a cambio de contratos públicos se había convertido en una práctica generalizada en la provincia. La nueva ley, fijaba límites de gastos, medidas de transparencia y un sistema de financiación pública parcial de los candidatos y los partidos, si bien no establecía ningún límite a los ingresos privados de los partidos –lo que permitía la supervivencia de las “cajas ocultas” y la continuación del pago de comisiones–, fue discutida desde 1961, pero no fue finalmente aprobada hasta 1963 (Sobre esta ley y el periodo anterior, BORDELEAU, 2003, pp. 5 y ss.)

La escalada en los gastos electorales, la revelación de algunos episodios de corrupción en los años precedentes y la influencia de los cambios acaecidos en Quebec se dejan sentir en el ámbito nacional (SEIDLE, 2011, p. 41) En 1964, es también un gobierno liberal, presidido por Lester B. PEARSON, el que promueve la creación de un Comité de estudio para la reducción de los gastos electorales (conocido como Comité BARBEAU). Las conclusiones del Comité BARBEAU, publicadas en 1966, son fundamentales para entender las normas

aprobadas en los años siguientes. La primera de ellas, y de gran alcance, es la de prever el registro legal de los partidos –medida adoptada en 1970, ya bajo el mandato de Pierre E. TRUDEAU como Primer Ministro–, fundamental para poder aplicar cualquier medida propuesta a esos mismos partidos. De hecho, Canadá fue el primer país con un sistema de gobierno de tipo Westminster que reconoció legalmente la existencia de los partidos, algo que en el Reino Unido no ha sucedido hasta 1998. El Comité BARBEAU también recomendó medidas de limitación de los gastos, medidas de financiación pública y medidas de transparencia, pero no incluyó ninguna medida limitativa de los ingresos privados de partidos y candidatos. Sí incluyó, en cambio, una recomendación directa de prohibir a los terceros (individuos o grupos que no compiten directamente en la elección) realizar gastos de propaganda electoral con el fin de evitar el sorteo por esta vía de la regulación aplicable a partidos y candidatos, aunque abogaba por no incluir en esta prohibición los gastos realizados en campañas sobre temas políticos no directamente electorales (*issue advocacy*).

Las recomendaciones del Comité BARBEAU, fueron secundadas poco después por el Comité especial de la Cámara de los Comunes sobre gastos electorales (conocido como *Chappell Committee*), cuyas conclusiones salieron a la luz en 1971 (*Report of the Special Committee on Election Expenses*, Ottawa, *House of Commons Journals*, vol. 117, núm. 146, 1971), aunque este último se mostró incluso más duro en relación con los gastos de terceros, pidiendo la prohibición también de los gastos indirectos.

La gran reforma de la legislación tam demandada llegó finalmente en 1974, también con TRUDEAU al frente del gobierno, a través la aprobación del *Bill C-203*, conocido como *Election Expenses Act*, la cual introducía modificaciones sustanciales en la *Canadian Elections Act* (CEA). A través de esta ley se pusieron en pie las bases del régimen canadiense de financiación electoral que, en lo sustancial, permanecen prácticamente invariadas hasta el día de hoy: Se introduce la limitación de gastos de los candidatos y de los partidos y una prohibición a los terceros de realizar gastos electorales, aunque, por el momento, solo se ven afectados los gastos directos (posicionamiento a favor o en contra de un candidato o partido); asimismo, se establece un mandato de transparencia sobre el origen de los fondos y sobre los gastos de candidatos y partidos; se introducen las primeras medidas de financiación pública tanto directa, mediante el reembolso de una parte de los gastos electorales, como indirecta, mediante deducciones fiscales; y, por último, se regula la publicidad electoral en los medios audiovisuales, obligando a las emisoras de radio y televisión a reservar tiempos de emisión, aunque la práctica de reservar tiempos gratuitos para los partidos durante los períodos electorales, incluso en formatos comerciales, estaba ya asumida en Canadá tanto en la radio, como en la televisión, como consecuencia de las líneas de actuación de la CBC (LACALAMITA, 1984, pp. 552 y ss.) Con el fin de garantizar la aplicación efectiva de la legislación, se crea la figura del Comisionado de Gastos Electorales, que a partir de 1977 se va a denominar Comisionado de las Elecciones de Canadá (*Commissioner of Canada Elections*).

Entretanto, la legislación de la provincia de Quebec había dado ya un paso más en la línea de la equidad y la transparencia. Las insuficiencias de la Ley de 1963 habían generado un gran debate en la opinión pública y, el recién creado *Parti Québécois*, dirigido por el antiguo ministro liberal René LEVESQUE, convierte la cuestión de la financiación de los partidos –y de la limpieza del sistema político en general– en su caballo de batalla. Llegado al poder provincial en 1976, el gobierno de LEVESQUE promueve una gran reforma (la *Loi sur le financement des parties politiques*, aprobada el 26 de agosto de 1977) que sitúa la legislación de Quebec entre las más vanguardistas en materia de equidad. Es una de las primeras legislaciones en prohibir totalmente de forma efectiva las contribuciones de las personas jurídicas³ y en establecer límites a las contribuciones individuales, obligando a dar publicidad a las contribuciones superiores a \$100 y previendo al mismo tiempo, como compensación, un amplio sistema de financiación pública.

c) La Comisión Lortie y los escasos avances en la materia de la reforma general de la CEA en 2000.

En 1989, el gobierno federal dirigido por el conservador Brian MULRONEY decide crear una comisión para estudiar una puesta al día del sistema electoral en su conjunto, teniendo en cuenta los importantes cambios sociales, tecnológicos y políticos experimentados por el país. Surge así la *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing*, también denominada Comisión LORTIE, por el nombre de su presidente, Pierre LORTIE, conocido hombre de negocios de Montreal. Las conclusiones de la comisión en la materia que nos ocupa tienen muy en cuenta el precedente quebequés y se centran en el objetivo de promover la equidad del proceso como valor central que inspira a la legislación electoral y que se expresa a través del principio de la igualdad de oportunidades entre los intervinientes en el proceso. Como expuso en su día el propio LORTIE, resumiendo la visión de la comisión, “sin leyes que promuevan la equidad, podremos tener una sociedad libre, pero no tendremos una auténtica sociedad democrática” (LORTIE, 1993, p. 5)

Las conclusiones de la Comisión LORTIE van a estar en el centro del debate político en los años siguientes a su publicación, pero no son tenidas en cuenta realmente por el legislador hasta que en 2000, bajo el impulso del primer ministro liberal Jean CHRÉTIEN, se aprueba una reforma global de la CEA. Sin embargo, en materia de financiación electoral, la nueva CEA mantiene prácticamente intacto el modelo de 1974, realizando tan solo algunos ajustes finos en el mismo. Se refuerzan las exigencias de transparencia y se reintroduce la limitación de los gastos de terceros, adaptándose a la jurisprudencia de los tribunales, de la que nos ocuparemos más adelante, aunque elevando los topes del gasto permitido.

3. Existen precedentes en los EEUU, como la *Tillman Act*, de 1907 y la *Taft-Hartley Act* de 1947, pero ninguna de estas legislaciones logró ser efectiva en la práctica, pues tanto las corporaciones, como los sindicatos las han sorteado a través de la creación de comités de acción política (PAC's) y otro tipo de grupos formalmente independientes de los partidos o candidatos.

d) La gran reforma de 2003: el perfeccionamiento del modelo.

La segunda gran reforma de la financiación electoral no llegará hasta 2003, también durante el mandato de Jean CHRÉTIEN como *Premier*. En cierto modo, puede considerarse esta reforma es un intento del Partido Liberal en el gobierno de contrarrestar los efectos de los escándalos que le salpican a las puertas de unas elecciones generales y en un contexto en el cual la opinión pública exige actitudes contundentes contra la corrupción.

En efecto, la reforma de la financiación electoral se incluye dentro de un paquete de medidas de moralización de la vida pública presentado por el gobierno para dar respuesta a diversos escándalos. El más importante de ellos fue el conocido como *sponsorship scandal*: En 2002, un informe del Auditor General revela irregularidades en la gestión del programa de publicidad institucional que el gobierno federal estaba llevando a cabo en Quebec. Como consecuencia del apretado resultado del referéndum sobre la independencia de esta provincia en 1995, el gobierno federal pone en marcha una campaña masiva de publicidad institucional a través del patrocinio de eventos culturales y deportivos (*sponsorship program*) con el fin de mejorar el sentimiento de pertenencia nacional entre los quebequeses. El problema es que una parte de los fondos públicos se desvió, a través de agencias de publicidad afines, a las arcas del propio Partido Liberal (sobre la vinculación entre la reforma de 2003 y este escándalo, FEASBY, 2007, pp. 523 y ss.)

También es digno de mencionarse, poco antes, a finales de 2001, el *Chief Electoral Officer*, Jean Pierre KINGSLEY, había enviado un informe al Parlamento en el que recomendaba una revisión de la normativa sobre financiación electoral (ELECTIONS CANADA, 2001).

El 19 de junio de 2003 se aprueba el *Bill C-24*, conocido como *Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing)*, aunque su entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2004. Esta ley introduce por primera vez en la legislación federal canadiense los límites a los ingresos privados de los candidatos y los partidos y, paralelamente, consolida el sistema de financiación pública de los partidos, estableciendo las subvenciones trimestrales para gastos ordinarios, además de reforzar las exigencias de transparencia. Además, extiende la regulación sobre ingresos y gastos a los procesos de primarias para la nominación de candidatos en las circunscripciones y a los procesos de selección de los líderes nacionales de los partidos, aunque, curiosamente, en relación con estos últimos, se introducen limitaciones a las contribuciones y obligaciones de transparencia, pero no se establece un límite de gastos. Esta omisión tiene su origen en el hecho de que, en el momento de la aprobación de la reforma, el gobernante Partido Liberal estaba inmerso en la competición sobre su propio liderazgo.

Por todo ello, para muchos autores, la ley de 2003 representa realmente un cambio de modelo, pues se sustituye un modelo de financiación principalmente privada de los partidos por un modelo de financiación eminentemente pública, lo que supondría una alteración significativa de las reglas del juego electoral (YOUNG y JANSEN, 2011, p. 5) aunque tam-

bién, desde otro punto de vista, esta reforma puede ser considerada no como una ruptura con el modelo anterior, sino como la profundización del mismo, es decir, la consagración definitiva de un modelo igualitario cuyos cimientos ya se habían puesto en 1974.

La limitación de las contribuciones privadas es, sin duda, una de las grandes novedades de la reforma de 2003 y, con ella, se pone en pie el último pilar sobre el que se apoya el modelo canadiense. La ley de 2003 prohíbe, con carácter general, las contribuciones de las corporaciones y de los sindicatos a los partidos, pero deja abierto todavía un resquicio, pues siguen estando permitidas las contribuciones no superiores a \$1.000 realizadas a los candidatos y a las asociaciones de circunscripción de los partidos (*constituency associations*), lo cual sería el equivalente de las agrupaciones locales o provinciales en España. Por su parte, las contribuciones de personas físicas se limitan a \$5.000, “para cada partido político registrado o sus asociaciones registradas, cada aspirante a la nominación o cada candidato”.

En 2006, el gobierno conservador de Stephen HARPER, necesitando dar una respuesta a la opinión pública tras la publicación de las conclusiones de la Comisión GOMERY⁴ sobre el escándalo de la publicidad institucional en Quebec, opta por endurecer aún más la regulación mediante una nueva reforma de la CEA introducida a través del *Bill C-2 (Federal Accountability Act)*: Se reduce la contribución máxima de las personas físicas a \$1.000 y se elimina por completo la posibilidad que las corporaciones y los sindicatos tenían para poder seguir financiando, aunque fuese limitadamente, a los candidatos y a las asociaciones de circunscripción.

Desde 2006, ninguna reforma legislativa ha vuelto a tocar la materia de la financiación electoral hasta que, en diciembre de 2011, disimulada dentro de un paquete *de medidas económicas para luchar contra la crisis, el gobierno de Stephen HARPER, ha introducido una verdadera carga de profundidad en el modelo canadiense de regulación de la competición electoral, al poner en marcha la eliminación progresiva (phasing out) de las subvenciones públicas ordinarias de los partidos. Sobre esta última reforma y sus posibles repercusiones para el modelo hablaremos más adelante, en la tercera entrega de este trabajo, una vez analizados, en la segunda entrega, los principales debates jurisprudenciales planteados alrededor de la legislación canadiense.* ■

V. BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE CONSULTA.

- Barbeau, A. *et al.* (1966). Report of the Committee on Election Expenses, Ottawa: Queen's Printer.
- Bordeleau, F. (2003). “Le financement politique et le contrôle des dépenses électorales au Québec -D’hier à aujourd’hui”, Élections Québec, Collection Études électorales, pp. 5 y ss. <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/chercheurs.php>.
- Elections Canada (2001): Modernizing the Electoral Process.
- _____ (2007). A History of the Vote in Canada, 2ª ed., Ottawa: Elections Canada.

4. Comisión de investigación puesta en marcha por el gobierno de Paul MARTIN, tras la dimisión de Jean CHRÉTIEN, para esclarecer las responsabilidades políticas en el *sponsorship scandal*.

La financiación electoral en Canadá (I): La construcción del modelo igualitario

- Feasby, C. (2006). "The Supreme Court of Canada's Political Theory and the Constitutionality of the Political Finance Regime", en K.D. Ewing y Samuel Issacharoff (eds.), *Party funding and Campaign Financing in International Perspective*, Portland (OR), Hart Publishing.
- _____ (2007). "Constitutional Questions about Canada's New Political Finance Regime", *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 45.
- _____ (2012). "Canadian political finance regulation and jurisprudence", en Ewing, Keith; Rowbottom, Jacob y Tham, Joo-Cheong (eds.), *The funding of political parties : where now?*, London, New York, Routledge.
- Geddis, A. (2004). "Liberté, Égalité, Argent: Third Party Election Spending and the Charter", *Alberta Law Review*, núm. 42.
- Lacalamita, J. (1984). "The Equitable Campaign: Party Political Broadcasting Regulation in Canada", *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 22.
- Lortie, P. (1993). "The Principles of the Electoral Reform", *Canadian Parliamentary Review*, spring 1993.
- Massicotte, L. (2006). "Financing Parties at the Grass-Root Level: The Québec Experience", en Ewing, Keith D. y Issacharoff, Samuel (eds.), *Party funding and Campaign Financing in International Perspective*, Portland (OR), Hart Publishing.
- Rawls, J. (1982). "The Basic Liberties and Their Priority", en McMurrin, Sterling M. (ed.), *The Tanner Lectures on Human Values III*, Salt Lake City, University of Utah Press; Cambridge, Cambridge University Press.
- Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (1991). *Reforming Electoral Democracy: Final Report*.
- Seidle F. Leslie (ed.) (1991a). *Comparative Issues in Party and Election Finance*, Ottawa, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Dundurn Press.
- _____ (1991b). *Interest groups and elections in Canada*, Ottawa, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Dundurn Press.
- _____ (1991c). *Issues in Party and Election Finance in Canada*, Ottawa, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Dundurn Press.
- _____ (1991d). *Provincial Party and Election Finance in Canada*, Ottawa, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Dundurn Press.
- _____ (2011). "Public Funding of Political Parties: The Case for Further Reform", en Young Lisa y Jansen, Harold J., *Money, Politics and Democracy: Canada's Party Finance Reforms*, Vancouver, UBC Press.
- Special Committee on Election Expenses (1971): Report. Ottawa, House of Commons Journals, vol. 117, núm. 146, 1971.
- Stanbury, W.T. (1991). *Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada*, Ottawa, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Dundurn Press.
- Young Lisa y Jansen, Harold J. (2011). *Money, Politics and Democracy: Canada's Party Finance Reforms*, Vancouver, UBC Press.

SENTENCIAS CITADAS:

- Figuroa v. Canada (Attorney General)* [2003] 1 *Supreme Court Reports* 912.
- Harper v. Canada (Attorney General)* [2004] 1 *Supreme Court Reports* 827.

Libman v. Québec (Attorney General) [1997] 3 Supreme Court Reports 569.

Longley v. Canada (Attorney General) [2007] 82 Ontario Reports (Serie 3^a) 481 (Ontario Superiour Court).

National Citizens' Coalition Inc. v. Canada (Attorney General) [1984] 11 Dominion Law Reports (Serie 4^a) 481 (Alberta Court of Queen's Bench).

Reform Party of Canada et al. v. Canada (Attorney General) [1995] 165 Alberta Reports 161 (Alberta Court of Appeal).

Somerville v. Canada (Attorney General) [1996] 184 Alberta Reports 241 (Alberta Court of Appeal).

RECUENTO DE VOTOS BALANCE ELECCIONES ESTADO DE MÉXICO

Vote recount. Election Balance of the State of Mexico.

*Recepción: Enero 10 de 2013
Aceptación: Marzo 13 de 2013*

Leticia Victoria Tavira

*Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México.
Servidor Público Electoral del Instituto Electoral del Estado de México.
letivic@ieem.org.mx*

Teresa Magnolia Preciado Rodríguez

*Maestra en Gestión y Políticas de la Educación Superior por la U de G.
Encargada de Convenios y Proyectos Especiales del IPS del TEPJEF.
magnoliap@gmail.com.mx*

Palabras clave

Recuento de votos, reforma electoral, elecciones Estado de México y efectos del recuento de votos.

Key Words

Recount, electoral reform, Estado de México's elections and recount effects.

Pp. 188-203

Resumen

El presente ensayo tiene como finalidad revisar, de la reforma electoral acontecida en el Estado de México en el año 2008, el tema del recuento de votos y sus efectos, a la luz de los procesos electorales 2009 y 2012, donde se vio materializada su aplicación, compartiendo con el lector las experiencias de

los municipios de Melchor Ocampo, Nezahualcóyotl y Tejupilco, las cuales invitan a la reflexión y, en su momento, considerar para futuros procesos electorales.

Abstract

This essay aims to revise the electoral reform occurred in the Estado de México in 2008, the issue of counting votes and their effects, in light of the 2009 and 2012 elections, which was embodied its application sharing with the reader the experience of the municipalities of Melchor Ocampo, Nezahualcoyotl and Tejupilco, which invite reflection and, in the same time, to be considered for future elections.

I. INTRODUCCIÓN.

Las reformas constitucionales y legales, necesariamente reflejadas en las instituciones, constituyen un progreso al país, expresan el estado en que éste se encuentra y las necesidades que pretenden amparar, su implementación resulta siempre compleja, porque deben estar libres de obstáculos para permitir su independiente ejecución a efecto de que en lo futuro se constate su cumplimiento al respecto a partir de la creación del Instituto Electoral del Estado de México -2 marzo de 1996-, seis han sido las épocas en que se han efectuado reformas político electorales en la entidad mexiquense; las dos últimas, por ejemplo, en 2008 se trabajó la concordancia a la reforma electoral federal del año anterior; y en 2010 como resultado de la reforma previa, se modifican figuras jurídicas que resultaron complejas con el afán de abonar a un mejor proceso electoral.

Bajo esa tesitura, resulta significativo valorar si el tópico del recuento de votos, producto de la reforma local del año 2008, constituyó un verdadero avance en la vida democrática de los mexiquenses, a efecto de determinar si su implementación resultó eficaz y acorde con la finalidad impuesta por el legislador, y si es factible constituirse como una herramienta para legitimar el ejercicio del poder público.

Para lo anterior, el presente ensayo se estructura, en un primer término, con antecedentes de la reforma electoral 2008 en el Estado de México, en correspondencia a la reforma federal 2007; en el segundo apartado, se alude a los procesos electorales que a partir de la reforma mexiquense 2008 vieron implementado el recuento de votos en la totalidad de casillas, indicando los municipios y distritos donde se efectuó este procedimiento. El tercer capítulo, ofrece un catálogo de los efectos generados por el recuento de votos y los beneficios de este procedimiento; para después hacer referencia a las peculiaridades que involucraron a los once procedimientos de recuento de votos efectuados en las elecciones mexiquense 2012, citando en particular las tres elecciones municipales consideradas paradigmáticas en el tópico central. Finalmente se ofrecen las conclusiones generadas con motivo del presente análisis.

II. REFORMA ELECTORAL 2008.

La reforma electoral acaecida a cinco años, a nivel federal¹; y a cuatro a nivel local², resulta importante, tomando en cuenta el balance de sus tópicos, sino de todos, sí de los representativos en el o los procesos electorales en la entidad mexiquense.

Dicha reforma electoral 2008, en el Estado de México, llevó a la LVI Legislatura de este Estado a ponerse en armonía con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, acontecida seis meses antes, y así dar cumplimiento al artículo sexto transitorio, adecuando en primer término la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y meses después, al Código Electoral de la entidad.

Así, el nueve de mayo de 2008, se publicó en el periódico oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, “Gaceta del Gobierno”, el Decreto número 163, mediante el cual se modificaron ocho artículos de la Constitución local, -4, 11, 12, 13, 39, 44, 114 y 129-, cuyos temas centrales se pueden resumir en lo siguiente:

1. Se reconoce el derecho de réplica.
2. Reforma integral a la estructura, organización y funcionamiento del Instituto Electoral del Estado de México, en adelante IEEM.
3. Dentro del régimen de los partidos políticos se determinó: el derecho exclusivo de éstos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular; prohibir la intervención de organizaciones gremiales en la constitución de partidos políticos; la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos solamente en los términos señalados en la ley; la duración máxima de las precampañas y campañas; las reglas para la difusión y elaboración de su propaganda.
4. Reforma a la estructura, funcionamiento y competencia del Tribunal Electoral del Estado de México.
5. Se determina que en la ley secundaria se consideren variables técnicas para la demarcación territorial de los 45 distritos electorales.
6. Se establece la base para determinar la fecha de la elección.
7. Se prohíbe la promoción personalizada de servidores públicos en cualquier tipo de propaganda que difundan los poderes públicos; la cual debe estar encaminada a fines informativos, educativos o de orientación social.
8. De los aspectos generales que regulan la materia electoral fue objeto de reforma el tema central del presente análisis, toda vez que constitucionalmente se otorgaron

1. El 13 de noviembre de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto mediante el cual se reformaron 8 artículos; y se derogó el párrafo de uno más, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; reforma constitucional en materia electoral que entró en vigor al día siguiente.

2. El 9 de mayo de 2008, se publicó en la Gaceta del Gobierno, periódico oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, el Decreto número 163, mediante el cual se reformaron, en materia electoral, 8 artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

atribuciones al IEEM y al Tribunal Electoral mexiquenses para ordenar la realización de recuentos de alguna o algunas casillas.

Como se observa, ésta reforma presentó importantes modificaciones a las reglas que venían aplicándose en materia de procesos electorales, abarcando incluso, la temporalidad transcurrida entre éstos, cuyo propósito central fue la elaboración de bases que dieran como resultado la armonía con las nuevas disposiciones de la entonces reciente reforma electoral federal; las cuales fueron desarrolladas ya en específico en la reforma legal acontecida tres meses después, toda vez que el 30 de agosto de 2008, la Legislatura del Estado de México aprobó en lo conducente las iniciativas de proyecto de decreto por las cuales se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de México, publicándose el respectivo Decreto en la “Gaceta del Gobierno”, el 10 de septiembre del mismo año.

Cabe destacar, lejos de ser sólo reformas o adiciones al Código Electoral Local, más bien se construyó una nueva y vasta herramienta jurídica, pues de las 360 disposiciones normativas del Código Electoral mexiquense, se reformaron 208 artículos; 41 más sufrieron adiciones y 7 preceptos fueron derogados, con lo cual se dio sustento en adelante a la contienda electoral, reflejando así el propósito del legislador y al que se enfrentaron los sujetos del derecho electoral, a quien Arenas Bátiz (ARENAS, 2000:87-91), distingue como electores, elegibles y autoridades electorales; la cual se puso en práctica inmediatamente en las elecciones celebradas en esta entidad en el año 2009, donde se observó.

III. RECUENTO DE VOTOS A PARTIR DE LA REFORMA MEXIQUENSE.

El Código Electoral Local antes de la reforma electoral del Estado de México (2008), en sus artículos 254, 255 y 270, consideraba la repetición del escrutinio y cómputo parcial, toda vez que en las respectivas sesiones de cómputo de las elecciones de integrantes de los ayuntamientos, de diputados y de Gobernador efectuadas por los órganos desconcentrados del IEEM, se preveía dicha atribución pero sólo de la casilla correspondiente, bajo el supuesto de objeción fundada contra las actas finales de escrutinio y cómputo contenidas en los expedientes. No fue sino a partir de la reforma antes comentada cuando se elevó a rango constitucional esta facultad, admitiéndose el recuento total en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, fijándose en la ley secundaria las hipótesis legales de su procedencia; y tratándose de recuentos parciales se ampliaron los supuestos legales que lo actualizan.

La prueba de fuego de estos procedimientos, de por sí complejos y rigurosos, la constituyeron los procesos electorales ordinarios celebrados en 2009 y 2012 para renovar, en ambos casos, a los integrantes de los ciento veinticinco Ayuntamientos y a los setenta y cinco diputados de la Legislatura del Estado; si bien en el año 2011 se celebraron comicios para renovar al titular del Poder Ejecutivo del Estado, en esta elección no se efectuó recuento

total de votos, razones expuestas más adelante. Cada uno de estos procesos electorales tuvo sus propias peculiaridades y combinación de factores que los hicieron diferentes, -en una entidad que alberga a más del 13% de los ciudadanos mexicanos inscritos en la lista nominal formada por el Instituto Federal Electoral (IFE, información obtenida de internet, el 25 de septiembre de 2012)³, y entre sus municipios se encuentran varios con más electores que algunos Estados de la República⁴. El siguiente cuadro contiene información básica de los tres procesos electorales a partir de la multicitada reforma, cuyo panorama permite visualizar sus componentes mínimos.

FACTORES	PROCESO ELECTORAL		
	2009 ELECCIÓN DE DIPUTADOS Y AYUNTAMIENTOS	2011 ELECCIÓN DE GOBERNADOR	2012 ELECCIÓN DE DIPUTADOS Y AYUNTAMIENTOS
Padrón Electoral	10'056,818	10'595,640	10'964,640
Lista Nominal	10'020,332	10'555,669	10'396,537
Casillas instaladas	16,694	17,489	17,319
Funcionarios de Casilla	116,858	122,416	121,233
Participación Ciudadana	5'239,565	4'871,295	6'738,403
Partidos y/o coaliciones	9 partidos/ 3 coaliciones	1 partido/ 2 coaliciones	7 partidos/ 9 coaliciones
Candidatos registrados	19,650 (propietarios y suplentes)	3	15,442 (propietarios y suplentes)

Fuente: Elaboración propia con sustento en la numeraría de la página oficial (Web) del Instituto Electoral del Estado de México. http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html; consultada el día 26 de septiembre de 2012.

Al observar los datos anteriores, sobre las elecciones 2009 y 2012, se puede concluir que los componentes van en aumento, entre una elección y otra; estos contextos hacen cada vez más desafiantes los procesos comiciales, lo cual genera la autoridad administrativa electoral constantemente se plantee retos que envuelvan las exigencias de la sociedad cambiante, los cuales determinan en buena medida el éxito de los procesos democráticos.

En el contexto del recuento de votos, baste decir el Código comicial mexiquense señala, procede el recuento total cuando los resultados arrojen la diferencia de un punto porcentual o menos, entre los contendientes que obtengan el primero y segundo lugar e incluso, aun cuando un partido político o coalición no hubiese obtenido éste lugar en los resultados, pero la diferencia entre su votación y la del presunto ganador sea igual o menor a un punto porcentual de la votación válida emitida en el distrito o municipio; casos en los

3. Es decir del Estado con el mayor número de nacionales inscritos en Lista Nominal, ya que el Estado de México para las elecciones de este año, contó con una Lista Nominal de 10'396,537 ciudadanos inscritos, misma que supera la suma de las Listas Nominales de los Estados de Puebla (3'915,969); Querétaro (1'280,215); Guerrero (2'343,145); San Luis Potosí (1'765,189); y Tlaxcala (813,608); toda vez que estas cinco entidades federativas tienen un total de 10,118,126 electores; lo que refleja la importancia en la organización de elecciones en la entidad mexiquense. Datos comparativos Estado de México-países consultable en la página web: <http://www.ieem.org.mx/seg/estadisticos.pdf>. Información revisada el día 25 de septiembre de 2012.

4. Por citar un ejemplo, el municipio de Ecatepec de Morelos tiene 1,186,569 ciudadanos inscritos en lista nominal, lo cual supera las listas nominales de los Estados de Durango con 1,145,130 electores; Zacatecas con 1,075,452 ciudadanos inscritos; y Quintana Roo con 925,089 electores. De conformidad con los datos que ofrecen las siguientes direcciones electrónicas: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_docs/numeralia-pef2011-2012_28062012.pdf; y http://www.ieem.org.mx/numeralia/lista_nominal.html. Información consultada el 25 de septiembre de 2012.

cuales la autoridad administrativa electoral, a petición expresa de parte interesada, deberá llevar a cabo el recuento total.

El panorama de apertura de paquetes operó por primera vez en la entidad mexiquense en el proceso electoral 2009, para la elección de Diputados y miembros de los Ayuntamientos, cuya jornada electoral se efectuó el primer domingo de julio (5 de julio).

Frente a la perspectiva de que se presentaran elecciones municipales y distritales de alta competitividad, que motivaran la instrumentación del recuento de votos en la totalidad de las casillas, y ante la ausencia de una regulación especial que señalara reglas precisas sobre la sustanciación y resolución de los recuentos de votos, el órgano superior de dirección del IEEM, aprobó mediante acuerdo CG/142/2009 el documento *“Lineamientos para el recuento de votos en la totalidad de las casillas, por parte de los Consejos Distritales y Municipales, Proceso Electoral 2009”*, el cual permitió a los órganos desconcentrados dar estricto cumplimiento a las facultades otorgadas.

Los Consejos Distritales y Municipales del IEEM celebraron sesión ininterrumpida para hacer los cómputos de las elecciones correspondientes el miércoles siguiente a la fecha de la votación -el ocho de julio-. Con motivo de los resultados electorales, cuatro órganos desconcentrados efectuaron recuento total de votos, a saber: en el distrito XLI con cabecera en Nezahualcóyotl y en los municipios de Atlautla, Hueyapoxtla y Tonicaco, concluyendo cada uno dentro del tiempo fijado por la ley y, consecuentemente, los cómputos respectivos.

Por cuanto a la jornada comicial del proceso electoral del año 2011, la cual tuvo lugar el tres de julio de ese año, renovando al titular del Poder Ejecutivo, el Consejo General del IEEM llevó a cabo el cómputo final de la elección, de la sumatoria de los resultados se advirtió que la diferencia entre el candidato ganador de la elección en la entidad y el que ocupó el segundo lugar en la votación de modo alguno, fue igual o menor a un punto porcentual de la votación válida emitida en el Estado, toda vez que superó esa diferencia a poco más de cuarenta puntos porcentuales; ante ese escenario el Órgano Superior de Dirección no recibió petición expresa del representante de la coalición postulante del candidato que obtuvo el segundo lugar en votación; ni del partido ocupante del tercer lugar en la elección, motivo por el cual en este proceso electoral no se llevó a cabo recuento de votos en la totalidad de las casillas.

Respecto del proceso electoral mexiquense efectuado el año próximo pasado, donde se acompañó de las elecciones federales⁵, los órganos desconcentrados del IEEM, se dieron a la tarea de efectuar los cómputos de sus respectivas elecciones el miércoles siguiente al día de los comicios, por lo cual el cuatro de julio celebraron sesión ininterrumpida

5. Donde se eligieron 629 cargos de elección popular; a saber: la presidencia de la República, los 128 miembros de la Cámara de Senadores y los 500 integrantes de la Cámara de Diputados.

para tales efectos; con motivo de los resultados electorales, a petición expresa de partido político y/o coalición interesada, se llevaron a cabo en nueve Consejos Municipales -Huehuetoca, Melchor Ocampo, Ozumba, Rayón, Tejupilco, Valle de Bravo, Luvianos, Ixtapaluca y Nezahualcóyotl-; y en dos distritales - XVI de Atizapán de Zaragoza y XVIII de Tlalnepantla- recuento total de votos, toda vez que en ellos se estableció la diferencia entre los ganadores de la elección y los que obtuvieron el segundo lugar fue menor a un punto porcentual de la votación válida emitida, lo cual actualizó los supuestos normativos previstos en las fracciones VI, del artículo 270 y VII, del precepto 254, del Código Electoral; por ello se efectuaron recuentos totales de votos en las casillas de su demarcación. Para este proceso comicial, la autoridad administrativa electoral aprobó mediante acuerdo IEEM/CG/208/2012, el “Manual para llevar a cabo el recuento de votos en la totalidad de las casillas, para la elección de Diputados y Miembros de los Ayuntamientos 2012”, normatividad que, como la aprobada para el proceso electoral 2009, permitió a los once órganos desconcentrados darle operatividad al recuento de votos.

3.1. Efectos del recuento de votos.

Previo a determinar los efectos y beneficios del recuento de votos, es inconcuso proponer una acepción de esta actividad, la cual puede concebirse como la acción llevada a cabo por la autoridad electoral administrativa o jurisdiccional a efecto de verificar que los votos, como expresión soberana de la voluntad popular, depositados en las urnas el día de la jornada electoral, fueron correctamente escrutados y computados; no debe circunscribirse a corroborar las operaciones aritméticas realizadas por los funcionarios de las mesas directivas de casilla, pues podrían convalidarse resultados electorales y, consecuentemente, el ejercicio de órganos de gobierno, basados en actos que evidentemente no se ajustaron al principio de legalidad; sino debe estar encaminada a realizar, de nueva cuenta, el procedimiento de cómputo a efecto de determinar: el número de electores que votó; el número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; el número de votos nulos; y el número de boletas sobrantes no utilizadas por los electores; lo cual implica la repetición íntegra del escrutinio y cómputo de cada casilla de la elección correspondiente, observando en todo momento las reglas establecidas en materia de calificación de votos. En este sentido se ha pronunciado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis del rubro: “ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. SU REPETICIÓN IMPLICA LA REPOSICIÓN ÍNTEGRA DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY. Legislación del Estado de México”. (Tesis LXVIII/2002: 1108)

El vocablo *efecto* deriva de la voz latina *effectus*, forma ésta que, a su vez, es participio de pretérito del verbo *efficere* (hacer). El significado prístino del vocablo es, pues, “lo hecho” o “cosa hecha” (EJO, 1993:654) Por su parte, el Diccionario de la Lengua Española lo define como “aquello que sigue por virtud de una causa; fin para que se hace algo; el efecto que se desea” (RAE, extraído de internet: 29 septiembre 2012). En ese tenor la connotación de *efecto* en el ámbito jurídico electoral, puede concebirse como el resultado

o consecuencia que guarda relación directa con la situación que le da origen, validándola, modificándola o incluso extinguiéndola.

Bajo esta tesitura pueden admitirse los siguientes efectos del recuento de votos:

1. Confirmar resultados de una elección, por consiguiente ratificar al ganador.
2. Modificar resultados, sustituyendo los originalmente asentados el día de la jornada electoral, con los que resulten derivados del recuento; lo cual puede provocar una de las dos siguientes situaciones:
 1. Conservarse el triunfo de la contienda electoral; o bien
 2. Determinar un cambio en el ganador de la elección.

En modo alguno el recuento de votos, por sí mismo, podría tener como efectos la extinción de la situación que le da origen, es decir la nulidad de una elección, porque precisamente es mediante este instrumento diseñado por la ley que se pretende garantizar la certeza al procedimiento originalmente previsto para realizar el escrutinio y cómputo de la votación recibida en las casillas, corroborándose el sentido del voto de cada ciudadano expresado en las urnas, enmendando errores o inconsistencias efectuadas especialmente al momento de escrutar (calificar votos) y computar la votación recibida el día de la elección, que generaban duda o incertidumbre sobre el resultado de la misma.

Sin duda, cualquiera de los dos efectos del recuento de votos invariablemente proporcionará los siguientes beneficios:

1. Fidelidad y certeza a los resultados electorales, al obtenerse un conteo exacto de los votos.
2. Vigilancia de la efectividad del sufragio, cada uno de los votos sean contados y contados bien.
3. Legitimidad a los candidatos que obtienen el triunfo en una elección.
4. Confianza a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos político- electorales y la emisión libre y secreta de su voto.

Así mediante el recuento de votos se refrenda la certeza sobre el sentido de cada uno de los sufragios depositados en las urnas, garantizando que éste como expresión soberana de la voluntad popular y como base fundamental de las elecciones libres y democráticas, legitime el ejercicio de las autoridades electas.

3.2. RECUESTO DE VOTOS, ELECCIONES 2012.

El día de la jornada electoral, a las 20:00 horas, mediante el “Programa de Resultados Electorales Preliminares”, en adelante PREP, inició la presentación de los resultados preliminares, momento a partir del cual los integrantes del Consejo General del IEEM, los medios de comunicación y la sociedad interesada, dieron seguimiento a través de la página web del Instituto, de la votación emitida en cada casilla; actualizándose la informa-

Recuento de votos. Balance de las Elecciones en el Estado de México

ción hasta las 14:30 horas del dos de julio, tiempo tras cual el Consejo General de dicho Instituto, determinó detener el PREP, toda vez que a esa hora se contó con el total de distritos y municipios capturados en el sistema⁶.

La acumulación de los votos obtenidos por cada partido político y coalición en las distintas casillas, extraídos de la copia del Acta de Escrutinio y Cómputo recolectada en los Consejos Electorales al momento de la entrega de los paquetes electorales el día de la elección, permitió vislumbrar, *preliminarmente* los siguientes resultados:

MUNICIPIO	TOTAL VOTOS VÁLIDOS EMITIDOS	VOTOS VÁLIDOS EMITIDOS		DIFERENCIA EN VOTOS	CASILLAS SIN CONTABILIZAR POR EXCEPCIÓN	PORCENTAJES DE VOTACIÓN		DIFERENCIA EN PORCENTAJE
		1ER LUGAR	2DO LUGAR			1ER LUGAR	2DO LUGAR	
Atlautla	11,066	3,478	3,331	147	2/31	31.42	30.10	1.32
Chiconcuac	9,841	2,408	2,298	110	2/25	24.46	23.35	1.11
Huehuetoca	21,059	7,815	7,679	136	31/102	37.11	36.46	0.65
Ixtapaluca	138,075	50,746	48,423	2,323	76/496	36.75	35.07	1.68
Luvianos	13,795	5,636	5,509	127	2/48	40.85	39.93	0.92
Melchor Ocampo	20,310	6,067	5,935	132	11/61	29.87	29.22	0.65
Nezahualcóyotl	398,389	163,939	159,438	4,501	54/1,461	41.15	40.02	1.13
Ozumba	11,684	3,889	3,856	33	0/30	33.28	33.00	0.28
Rayón	5,483	2,362	2,331	31	0/13	43.07	42.51	0.56
Tejupilco	28,861	13,332	13,296	36	6/94	46.19	46.06	0.13
Valle de Bravo	27,671	10,353	10,191	162	2/77	37.41	36.82	0.59

DISTRITO	TOTAL VOTOS VÁLIDOS EMITIDOS	VOTOS VÁLIDOS EMITIDOS		DIFERENCIA EN VOTOS	CASILLAS SIN CONTABILIZAR POR EXCEPCIÓN	PORCENTAJES DE VOTACIÓN		DIFERENCIA EN PORCENTAJE
		1ER LUGAR	2DO LUGAR			1ER LUGAR	2DO LUGAR	
Tejupilco IX	66,844	29,776	29,178	598	35/247	44.54	43.65	0.89
Tlalnepantla XVIII	132,860	46,847	46,658	189	70/429	35.26	35.11	0.15
Nezahualcóyotl XXXII	80,204	32,396	31,232	1,164	77/328	40.39	38.94	1.45

Fuente de la Información: Elaboración propia con sustento en los resultados del PREP, consultados el día 7 de octubre de 2012 en la página web <http://www.ieem.org.mx/elecciones2012/>

Conforme a los resultados del PREP, siete de los once municipios citados, presentaban en sus resultados una diferencia menor a un punto porcentual de la votación válida emitida entre la planilla de candidatos presuntamente ganadores de la elección y los que obtenían el segundo lugar ; en tanto que en cuatro, si bien superaban –por poco- el porcentaje tasado en la ley que actualizaba la hipótesis del recuento de votos, también al tratarse de resultados preliminares con casillas aún pendientes de captura era factible que por

6. Si bien el PREP reportó a las 14:30 horas del día dos de julio, el 100% de municipios y distritos con captura de datos, también lo es que no en todas las casillas instaladas (17,319) se contabilizaron los resultados de las Actas de Escrutinio y Cómputo, toda vez que el programa establecía excepciones por las cuales algunas actas no debían ser capturadas. Véase Sitio Web oficial http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2012/anexo/anexo_a141_12.pdf. Consultado el 5 de octubre de 2012.

virtud de su cómputo, a efectuarse el miércoles siguiente al día de la elección, se modificara su resultado, incorporándose a la lista de Órganos desconcentrados que efectuarían recuento total de votos, como de hecho sucedió con al menos uno de los que superaba ese porcentaje –Ixtapaluca-. Semejante comportamiento se observó en los resultados de los tres distritos electorales que se presentan en el segundo cuadro, obteniendo, dos de ellos, una diferencia en sus resultados preliminares menor a un punto porcentual; respecto del distrito IX de Tejupilco no obstante se colocara en la referida lista, no recibió petición para efectuar recuento de votos.

De conformidad con lo establecido por el Código local en sus artículos 254, fracción VII, y 270, fracción VI, establecen, para la elección que regulan –distrital y municipal respectivamente–, dos oportunidades en las cuales los partidos políticos o coaliciones que hubiese obtenido el segundo lugar en la elección, o alguna otra posición, soliciten el recuento de votos:

1. Al inicio de la sesión en que se efectuará el cómputo de la elección de que se trate; si existe indicio de que la diferencia entre el resultado del candidato presunto ganador es igual o menor a un punto porcentual de la votación válida emitida en el distrito o municipio.
2. En la sesión de cómputo, si de la sumatoria realizada por el Órgano desconcentrado de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, se establece la diferencia antes precisada, debiéndose excluir del procedimiento aquéllas objeto de recuento.

Bajo estas premisas, los Consejos Municipales de Huehuetoca, Luvianos, Melchor Ocampo, Nezahualcóyotl, Ozumba, Rayón, Tejupilco y Valle de Bravo; así como el Consejo Distrital XVIII con sede en el municipio de Tlalnepantla, al inicio de sus respectivas sesiones de cómputo recibieron petición expresa de los representantes de partidos y coaliciones que postularon a los candidatos que ocuparon el segundo lugar en la elección, fundada en el indicio del inciso a) antes señalado, el cual concordaba con los resultados difundidos por el PREP, con excepción de los correspondientes al municipio de Nezahualcóyotl, los cuales si bien conforme a dicho programa arrojaban una diferencia porcentual entre los contendientes del primero y segundo lugares de 1.13%, es cierto del expediente integrado de esta elección, una vez consultado se observó anexo al acta de la sesión ininterrumpida de cómputo municipal se leen los resultados obtenidos por el Consejo Municipal el día de la jornada electoral, sustento sobre el cual la coalición que ocupó el segundo lugar en la elección solicitó el recuento de votos en la totalidad de las casillas, toda vez que conforme a éstos se obtuvo en este municipio los siguientes votos:

Recuento de votos. Balance de las Elecciones en el Estado de México

MUNICIPIO	TOTAL VOTOS VÁLIDOS EMITIDOS	VOTOS VÁLIDOS EMITIDOS		DIFERENCIA EN VOTOS	PORCENTAJES DE VOTACIÓN		DIFERENCIA EN PORCENTAJE
		1ER LUGAR	2DO LUGAR		1ER LUGAR	2DO LUGAR	
Nezahualcóyotl	408,809	165,650	163,823	1,827	40.52	40.07	0.45

Fuente de la Información: Elaboración propia con sustento en el Acta de la sesión ininterrumpida de cómputo municipal del cuatro de julio de dos mil doce; proporcionada, en medio magnético, por la Dirección de Organización del IEEM.

De tal manera que en nueve órganos desconcentrados se procedió al recuento de votos en la totalidad de las casillas, en sustitución al procedimiento ordinario de cómputo municipal y distrital previsto en la ley, puesto que preliminarmente se actualizó la hipótesis citada en el referido inciso a.

Por su parte los Consejos Electorales del municipio de Ixtapaluca y distrital XVI de Atizapán de Zaragoza -por cierto este último conforme a los resultados del PREP, no figuraba en la lista de distritos susceptible de recuento de votos- en el desarrollo de las sesiones de cómputo respectivas, concluidas las sumatorias de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas correspondientes a su demarcación, sus resultados preliminares se vieron modificados, obteniendo una diferencia entre el ganador y el segundo lugar en la elección menor a un punto porcentual de la votación válida emitida; razón por la cual recibieron solicitud expresa para realizar recuento de votos en la totalidad de sus casillas, al obtenerse los siguientes resultados:

CONSEJO ELECTORAL	TOTAL CASILLAS COMPUTADAS	TOTAL VOTOS VÁLIDOS EMITIDOS	VOTOS VÁLIDOS EMITIDOS		DIFERENCIA EN VOTOS	PORCENTAJES DE VOTACIÓN		DIFERENCIA EN PORCENTAJE
			1ER LUGAR	2DO LUGAR		1ER LUGAR	2DO LUGAR	
40 de Ixtapaluca	496	166,093	59,982	59,107	875	36.11	35.58	0.53
Atizapán de Zaragoza XVI	582	214,948	80,377	78,479	1,898	37.39	36.51	0.88

Fuente de la Información: Elaboración propia con sustento en las Actas de las sesiones ininterrumpidas de cómputo del cuatro de julio de dos mil doce; proporcionadas, en medio magnético, por la Dirección de Organización del IEEM.

Por ende, dos órganos desconcentrados efectuaron recuento de votos en la totalidad de sus casillas una vez concluido el cómputo respectivo, lo cual generó inversión adicional de tiempo y esfuerzo, tras ejecutar el ya de por sí laborioso procedimiento de cómputo previsto en la ley.

En resumidas cuentas, diez de los catorce órganos desconcentrados que pronosticaban – conforme al PREP- estar en el supuesto de recuento de votos en la totalidad de las casillas, efectivamente, con los indicios presentados ante los Consejos respectivos se constató el

predominio de la diferencia de la votación entre los candidatos ganadores y los ubicados en segundo lugar en la elección, menor a un punto porcentual, no obstante que en cada municipio y distritos faltaban casillas por computar.

Cierto es, fueron los menos los órganos desconcentrados que recibieron solicitud de recuento de votos, toda vez que de ciento setenta elecciones celebradas en el Estado de México el pasado uno de julio, once fueron cuestionadas por la competida tendencia en el voto, lo cual generó, los órganos desconcentrados despejaron cualquier duda respecto de su emisión. Por cuanto a la tendencia en los resultados, se puede decir que después de efectuarse los recuentos de votos en la totalidad de las casillas, en cada territorio, se observó el siguiente comportamiento político-electoral⁷:

MUNICIPIO/ DISTRITO	ANTES DEL RECUESTO DE VOTOS			DESPUES DEL RECUESTO DE VOTOS		
	PARTIDO/COALICIÓN 1ER LUGAR	2DO LUGAR	MARGEN DE VICTORIA	PARTIDO/COALICIÓN 1ER LUGAR	2DO LUGAR	MARGEN DE VICTORIA
Huehuetoca	PAN	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	0.65%	PAN	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	0.44%
Ixtapaluca	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	PAN	0.53%	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	PAN	0.43%
Luvianos	COALICIÓN PRD-PT	PAN	0.92%	COALICIÓN PRD-PT	PAN	0.51%
Melchor Ocampo	PAN	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	0.65%	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	PAN	0.17%
Nezahualcóyotl	PRD	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	0.45%	PRD	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	0.31%
Ozumba	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	PAN	0.28%	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	PAN	0.21%
Rayón	PT	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	0.56%	PT	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	0.37%
Tejupilco	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	COALICIÓN PRD- PMC	0.13%	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	COALICIÓN PRD- PMC	0.20%
Valle de Bravo	PAN	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	0.59%	PAN	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	0.74%
Atizapán de Zaragoza XVI	PAN	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	0.88%	PAN	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	0.86%
Tlalnepantla XVIII	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	PAN	0.15%	COALICIÓN PRI- PVEM-PNA	PAN	0.35%

Siglas: **PAN** = Partido Acción Nacional / **PRD** = Partido de la Revolución Democrática / **PT** = Partido del Trabajo / **COALICIÓN PRI-PVEM-PNA** = Coalición Comprometidos por el Estado de México (Partido Revolucionario Institucional-Partido Verde Ecologista de México-Partido Nueva Alianza) / **COALICIÓN PRD-PMC** = Coalición Unidos es Posible (Partido de la Revolución Democrática- Partido Movimiento Ciudadano) / **COALICIÓN PRD-PT** = Coalición el Cambio Verdadero (Partido de la Revolución Democrática-Partido del Trabajo)

Fuente de la Información: Elaboración propia con sustento en los datos obtenidos de la página web del IEEM <http://www.ieem.org.mx/elecciones2012/> y http://www.ieem.org.mx/proceso_2012/resele/dip/ComDtos12.pdf. Consultadas el día 15 de octubre de 2012.

De lo anterior, se observa que una vez efectuado el recuento de votos en la totalidad de las casillas, dos municipios –Tejupilco y Valle de Bravo- así como un distrito electoral –Tlalnepantla XVIII-, ampliaron el porcentaje de diferencia que separó al primer lugar del

7. El comparativo parte de la información proporcionada por el PREP contra los resultados finales de las sesiones ininterrumpidas de cómputos municipales y distritales.

segundo; en tanto, seis municipios –Huehuetoca, Ixtapaluca, Luvianos, Nezahualcóyotl, Ozumba y Rayón-, así como un distrito -Atizapán de Zaragoza XVI- disminuyeron el margen de victoria entre los competidores, obteniéndose resultados finales más cerrados. Mención especial merece el municipio de Melchor Ocampo, el cual conforme a los resultados del PREP y los obtenidos después del recuento total de votos evidenció un cambio en el ganador, pues el primer lugar en la elección pasó a segundo; la justificación se narra en el apartado siguiente. Por lo cual en el 91% de los casos se confirmó como ganadores de la elección al partido o coalición que *preliminarmente* obtuvo el triunfo en la elección, manteniéndose, respecto de ellos, la preferencia electoral.

IV. CASOS MELCHOR OCAMPO, TEJUPILCO Y NEZAHUALCÓYOTL⁸.

Tres fueron las elecciones municipales que en el tema de recuento de votos presentaron peculiaridades, en dos casos, los órganos electorales desconcentrados se apartaron de las reglas ordinarias fijadas para este procedimiento; y en uno más, se generó cambio de ganador en la elección.

Por cuanto, a la elección del Municipio de Melchor Ocampo, en la sesión permanente de la jornada electoral, a las 20:57 horas el órgano desconcentrado empezó a recibir los paquetes electorales de las casillas instaladas en ese municipio, al tiempo en que se procesaban los resultados en el PREP; y en la mesa de trabajo del Consejo, se *cantaban* y registraban los resultados, así hasta la llegada del último de los paquetes electorales, para después realizar la suma correspondiente, obteniéndose los siguientes datos relevantes, derivado de las simultáneas actividades:

	TOTAL VOTOS VÁLIDOS EMITIDOS	VOTOS VÁLIDOS EMITIDOS		DIFERENCIA EN VOTOS	CASILLAS SIN CONTABILIZAR	PORCENTAJES DE VOTACIÓN		DIFERENCIA EN PORCENTAJE
		1ER LUGAR	2DO LUGAR			1ER LUGAR	2DO LUGAR	
PREP	20,310	6,067 PAN	5,935 COALICIÓN PRI-PVEM- PNA	132	11/61	29.87	29.22	0.65
Resultados del Consejo	23,669	7,298 COALICIÓN PRI-PVEM- PNA	7,240 PAN	58	5/61	30.83	30.58	0.25

Fuente de la Información: Elaboración propia con sustento en el Acta de la sesión permanente del día de la jornada electoral del primero de julio de dos mil doce; proporcionada, en medio magnético, por la Dirección de Organización del IEEM.

8. La fuente de la información de este apartado lo constituyen las Actas de las sesiones Municipales correspondientes a estos órganos desconcentrados, consultables en el CD-ROM "Actas e Informes Municipales y Distritales del Instituto Electoral del Estado de México. 2012."

De lo anterior se pueden obtener las siguientes premisas:

1. Conforme con los resultados del PREP, el partido con tendencia ganadora era Acción Nacional y, el segundo lugar lo ocupaba la Coalición; situación que en contrario se observa con los resultados cantados en el Consejo.
2. Con cualquiera de los dos resultados preliminares se advierte una diferencia menor a un punto porcentual entre los partidos primero y segundo lugares.
3. En ambos escenarios faltaron casillas por computar.

El Órgano Electoral, apartándose de publicar los resultados preliminares de la elección conforme con los datos *cantados* en el Consejo, sin justificación legal alguna acordó difundir los resultados obtenidos por el PREP, generando se percibiera, después del recuento total de votos, un cambio de ganador en la elección; situación no ocurrida de origen, ello porque conforme a los datos de las actas *cantadas* en el órgano desconcentrado, la Coalición desde los resultados preliminares y hasta la conclusión del cómputo municipal mantuvo la tendencia ganadora en la elección. Lo que parecen mínimos detalles, originaron incumplimiento a lo establecido en la ley, y elementos para que los medios de comunicación, analistas políticos y la ciudadanía en general tildaran, sin conocimiento del contexto real, de fraudulenta la elección.

Por cuanto a las elecciones de los municipios de Tejupilco y Nezahualcóyotl, su peculiaridad radicó en que el Consejo General del IEEM, efectuó supletoriamente sus cómputos, las razones se exponen a continuación.

El miércoles siguiente al día de la jornada electoral, alrededor de las 8:00 horas los órganos desconcentrados iniciaban sus cómputos recibiendo la petición expresa de efectuar recuento de votos en la totalidad de las casillas, acordándose precedentes e iniciando con los procedimientos respectivos.

Pasadas treinta y cinco horas de trabajo continuo, el Consejo Electoral de Tejupilco, concluía con el recuento de votos de sus noventa y cuatro paquetes electorales, con el antecedente de que horas antes los integrantes del Consejo recibieron presión para cambiar los resultados electorales, por la tendencia que se observaba en los resultados de la elección –una diferencia de escasos sesenta y ocho votos-. Por lo cual, una vez que concluyó el recuento de votos, el órgano desconcentrado suspendió actividades, y más tarde solicitó al Consejo General del IEEM que supletoriamente concluyera los puntos restantes del orden del día (emisión del acta de cómputo municipal, declaración de validez, entrega de constancias de mayoría; asignación y entrega de constancias por el principio de representación proporcional, y clausura de la sesión).

En el caso del Consejo Municipal de Nezahualcóyotl, a los cuatro días de iniciados los trabajos del recuento de votos, el Consejo General del IEEM determinó suspenderle sus actividades, con un avance de 1,349 paquetes electorales computados de 1,461. Lo anterior

atendió a que algunas mesas de trabajo empezaron a reportar interrupciones en sus actividades debido a las fuertes discusiones en torno a la existencia de votos nulos adicionales a los que se contenían en el sobre correspondiente, imputándolos de alterados, rencillas que se prolongaron por varias horas. Ante la tensa situación prevaleciente que además retrasaba el recuento de votos y, con ello, la conclusión del cómputo dentro del término establecido en la ley, propició que el Consejo General del IEEM tomara el control de la sesión, suspendiendo las actividades del órgano desconcentrado y sustituyéndolo para concluir el cómputo de la elección de manera supletoria, y únicamente por lo que hace a las setenta y seis casillas que el Consejo Municipal no computó, sobre la base de sus respectivas actas de escrutinio y cómputo en las cuales constaron los resultados del día de la jornada electoral y a decir del Consejo General *se encuentran revestidos de la inmediatez que les otorga la certeza necesaria para ser tomadas en cuenta para la conformación del cómputo municipal*⁹; como elementos adicionales el Consejo General del IEEM tomó en consideración los resultados que el PREP arrojó respecto a esa elección, los cuales coincidían plenamente con las actas computadas por el Consejo Municipal, infiriendo lógicamente que, existían evidencias suficientes para continuar con el cómputo supletorio a partir de las actas de las Mesas Directivas de Casilla faltantes de computar; además de que su ubicación geográfica, abonaba a la regularidad estadística de la proyección de los resultados a obtener, que confirmaban los resultados electorales hasta el momento conocidos por el Consejo General; haciendo la sumatoria respectiva, declarando la validez de la elección, entregando las constancias de mayoría a la planilla ganadora, realizando la asignación de regidores y síndico por el principio de representación proporcional y concluyendo con la sesión de cómputo de aquel municipio. No obstante que fue seriamente cuestionada por los partidos políticos la determinación adoptada por el Consejo General, tras agotarse la cadena impugnativa, se confirmó en cada instancia la legalidad de dicha actuación.

V. CONCLUSIONES.

1. Constituye un avance en el proceso democrático de la entidad, el que se haya elevado a rango constitucional la facultad de repetir el escrutinio y cómputo parcial, y se admitiera el recuento total en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, con supuestos de procedencia que evitan solicitudes indiscriminadas que podrían retardar las actividades de los órganos electorales para concluir, en tiempo, los procedimientos que tienen a su cargo.
2. El recuento de votos tiene como efecto refrendar la certeza sobre el sentido de cada uno de los votos depositados en las urnas.
3. Ante una competida tendencia en el voto, el recuento de sufragios permite despejar cualquier duda en cuanto a su emisión, y legitimar, en lo posible, al ganador por mínima que sea la diferencia de sus votos con los que obtuvo el segundo lugar, y respecto de éste, otorgarle certeza de que el voto se contó y se contó bien.

9. Véase Considerando XVII del Acuerdo EEM/CG/230/2012, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en la Sesión Permanente de Seguimiento de Cómputos Distritales y Municipales 2012. http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2012/a_230_12.pdf. Consultada el 19 de octubre de 2012.

4. De acuerdo con los casos de estudio, difícilmente se modifica la tendencia político electoral de los resultados electorales posterior a un recuento de votos, confirmándose el escrutinio y cómputo efectuado por los funcionarios de las mesas directivas de casilla. ■

VI. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA.

Arenas Bátiz, C.E. (2000). Marco Teórico del Derecho Electoral. Apuntes de Derecho Electoral, Tomo I, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA (EJO), (1993), t IX, Editorial Driskill S.A., Buenos Aires, Argentina.

Legislación.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPEUM).
Código Electoral del Estado de México (CEEM).

CD-ROM.

Instituto Electoral del Estado de México. CD-ROM, (2012), Actas e Informes Municipales y Distritales.

Páginas de internet.

Diario Oficial de la Federación, DOF, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007 consultada el 23 de septiembre de 2012).

LEGISTEL-Secretaría General de Gobierno, <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/gaceta-de-gobierno/2008/mayo> (consultada el 24 de septiembre de 2012).

Instituto Electoral del Estado de México, IEEM, <http://www.ieem.org.mx/seg/estadisticos.pdf>. (Consultada el 25 de septiembre de 2012).

Instituto Federal Electoral, IFE, http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_docs/numeraliapef2011-012_28062012.pdf. (Consultada el 25 de septiembre de 2012).

----- http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html (Consultada el 26 de septiembre de 2012).

----- http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2012/anexo/anexo_a141_12.pdf (Consultada el día 5 de octubre de 2012).

----- <http://www.ieem.org.mx/elecciones2012/> (Consultada el día 7 de octubre de 2012).

----- <http://www.ieem.org.mx/elecciones2012/> (Consultada el día 15 de octubre de 2012).

----- http://www.ieem.org.mx/proceso_2012/resele/dip/ComDtos12.pdf (Consultada el día 15 de octubre de 2012).

----- http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2012/a_230_12.pdf. (Consultada el 19 de octubre de 2012).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF, http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/tesis_v2_t1.pdf (consultada el 29 de septiembre de 2012).

Real Academia Española, RAE, <http://lema.rae.es/drae/> (Consultada el 29 de septiembre de 2012).

DEFENSA A LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES EN JALISCO: UN JUICIO NO REGULADO

Defense of the electoral political rights in Jalisco: A
not regulated trial.

Recepción: Enero 17 de 2013
Aceptación: Marzo 22 de 2013

Álvaro Zuno Vásquez

Maestrante en Derecho Electoral del IPS.
Secretario General de Acuerdos del Tribunal
Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
alzunov@hotmail.com

Palabras clave

Derechos Político Electorales del Ciudadano, defensa y juicio.

Key words

Election Political Rights of the citizen, defense and trial.

Pp. 205-224

Resumen

El Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, sin contar con una reglamentación definida, conoció y resolvió mediante sentencia definitiva en el año de 2012, casi 350 juicios ciudadanos, aplicando a los mismos las reglas generales de los medios de impugnación previstas en el Código Elec-

toral de la entidad, ello ante la ausencia de normatividad específica. Lo anterior, hace necesario se incorpore a la legislación electoral del Estado de Jalisco, un procedimiento específico a seguir para regular debidamente la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, por ser el instrumento mediante el cual se tutelan los derechos fundamentales de contexto político electoral.

Abstract

The Electoral Court of the Judicial Power of Jalisco, without having a defined law, know and solved through a definite sentence in the year 2012, in almost 350 citizen trials, applying the same general rules of the impugnative medias previewed in the electoral code of the entity, because of the absense of an specific law. That is why it is necessary to incorporate into the electoral law of the state of Jalisco, an specific procedure to follow in order to regulate the protection of the political electoral rights of the citizen, as it is a mechanism through which the fundamental rights are protected on the political context.

I. INTRODUCCIÓN.

A pesar de que, a la luz del catálogo de medios de impugnación regulado por la legislación electoral en el Estado de Jalisco, es inexistente el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, para el Tribunal Electoral de la referida entidad, al día de hoy, es cotidiano conocer y resolver ese tipo de juicios.

Derivado de una ejecutoria meramente interpretativa al contenido literal del artículo 70, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al concluir el año 2012, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, aún sin contar con una reglamentación específica, conoció y resolvió mediante sentencia definitiva un total de 344 juicios ciudadanos, aplicando a cada uno de ellos las reglas generales de los medios de impugnación ante la ausencia de una normatividad específica.

Lo anterior, representa solamente un avance hacia el perfeccionamiento del sistema de impartición de justicia electoral en Jalisco, que se encontraba rezagado en la praxis, en torno a la defensa de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos en esta Entidad, cuando en otras entidades de la República, a diferencia de Jalisco, sí se cuenta –de tiempo atrás- con la regulación específica de juicios de esta naturaleza.

En tal sentido, el presente ensayo pretende dar a conocer al lector, una reseña histórico-descriptiva acerca del juicio ciudadano que motivó el que a finales del año 2011, el Tribunal Electoral de la entidad asumiera competencia para conocer y resolver causas de orden político-electoral de los ciudadanos.

II. IMPORTANCIA.

La democracia en el Estado moderno tiene un rol trascendental, en razón de que sin ella no se podría concebir a un país como un verdadero Estado de Derecho, que adopta frente al orden jurídico una doble actitud: la activa, por la cual crea al derecho, lo aplica, interpreta y lo sanciona, a través de las funciones tradicionales de sus poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y, una actitud pasiva, al someterse al derecho cuando comete alguna arbitrariedad contra sus gobernados.

Razón por la cual, se asevera, el Estado sin Derecho no puede existir, sería un fenómeno de fuerza y el Derecho sin Estado sería una norma sin eficacia, una mera idealidad normativa (Porrúa, 1980, p.157) El Estado y el Derecho, entonces, tienen una relación mutua dentro de un régimen constitucional.

Partiendo de esa premisa, todo Estado de derecho presupone un régimen democrático y una aplicación invariable del principio de legalidad. Para llegar a ese Estado de Derecho, se tuvo que pasar todo un proceso histórico evolutivo de muchas generaciones en las cuales no estuvo exento el enfrentamiento de las luchas sociales, para construir y perfeccionar las instituciones jurídicas prevalecientes hasta nuestros días.

La concepción de una Constitución como ley suprema del Estado, que organice y estructure instituciones y órganos del mismo, permite se transite bajo canales de participación plurales, incluye a gobernantes y gobernados, define el régimen político y tutela los derechos fundamentales del hombre.

En la Ley Fundamental se establece la forma de gobierno, la organización y atribuciones de los poderes públicos y las garantías que aseguran los derechos del hombre y del ciudadano. La facultad incondicional de un pueblo para auto determinarse mediante la expedición de una ley suprema, es parte de su soberanía.

En la Constitución se incluyen los contenidos y principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado mexicano, así como los modos de su creación, sus relaciones mutuas, su ámbito de acción y la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado. Por su parte, la protección a los derechos político-electorales del ciudadano encuentran su protección atento a lo dispuesto por los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 12, fracción X, y 70, fracción IV, de la Constitución Política local.

III. MARCO JURÍDICO.

Una parte sustancial al tema y de gran trascendencia para la Nación, se encuentra regulada en el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, en lo referente al sufragio pasivo y activo, además de lo contemplado en el Título Segundo, Capítulo I, numerales 39, 40 y 41, en relación a la soberanía nacional y a la forma de gobierno; la división de poderes contemplada en el artículo 49, así como lo establecido en el artículo 99, que reconoce al Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Por su parte, el arábigo 116, precisa las bases generales de la organización política constitucional de los Estados; la protesta constitucional que debe de realizar todo funcionario público señalada en el artículo 128; la Supremacía de la Constitución y jerarquización de las normas señaladas en el diverso 133 y por último las adecuaciones que se pudieran realizar a la Carta Magna de conformidad con el precepto 135; son normas proveedoras de la esencia del constitucionalismo mexicano y de las cuales se deriva una parte de lo que es el Derecho Electoral mexicano y su regulación.

En Jalisco, la Constitución local contempla la regulación del sufragio, de la función electoral y de los partidos y agrupaciones políticas en los tres capítulos del Título Segundo de la referida carta magna de la entidad, normatividad que de igual manera refleja el aludido constitucionalismo mexicano.

IV. ANTECEDENTES.

Es necesario precisar que los procesos electorales y las reglas referentes a la solución de controversias en este campo del Derecho, tienen una antigua historia en el sistema mexicano. Recuérdese que desde la convocatoria del 22 de mayo de 1809, mediante el cual se expidió por las Cortes del Reino de España y traspasando sus poderes al Consejo de la Regencia, es cuando la Nueva España envió representantes para integrar el cuerpo constituyente que dio origen a la Constitución de Cádiz (Cruz, 2002, pp. 501-502), regulándose los procesos electorales en sus artículos del 35 al 58, por ello a partir de esos momentos, se han venido celebrando procesos electorales con diferentes matices de justicia electoral.

De lo anterior se colige, que por casi dos siglos se tuvo un sistema de calificación política en donde los tribunales no tenían mucho por decidir y por supuesto intervenir, pues carecían de competencia para ello; como consecuencia de lo anterior, los conflictos electorales eran resueltos por los contendientes, en donde los propios partidos y candidatos, a través de los colegios electorales, mediante arreglos, consensos y negociaciones, solucionaban sus desavenencias. Fue a través del cambio social y la madurez, que comenzó a adquirir la sociedad civil y los partidos políticos la competencia electoral, ello a partir de la década de los años setentas en donde se da inicio a un sistema de calificación política, y se comienzan a exigir mecanismos para someter los conflictos electorales a las reglas de la ley.

Con la reforma del 6 de diciembre de 1977, en la que se modifican los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹; se estableció en el artículo 60, un recurso de reclamación

1. Véase el sitio oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la Internet, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf. Consulta: 13 de Septiembre 2012.

en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de Diputados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya “resolución” se enviaba a la Cámara de Diputados para que emitiera la resolución definitiva e inatacable. Ante ello, el Poder Judicial de la Federación se encontraba muy limitado en cuanto a sus atribuciones, en razón de ser muy limitativa su esfera de competencia, por la circunstancia de que sus resoluciones no eran vinculatorias, en este sentido muy pocos asuntos fueron resueltos por el Poder Judicial y la mayoría fueron desechados.

Con las reformas de 1986, a los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60; y 77², concretamente al 60, se derogó dicho recurso de reclamación.

Con grandes vuelcos, se propició la reforma política nacional y se creó un nuevo mecanismo de solución jurídica a los problemas políticos; en 1987, se creó un Tribunal de lo Contencioso Electoral, concebido como un órgano autónomo no dependiente de ninguno de los poderes y al cual se le confirió, entre otras, una facultad de calificación jurídica importante en materia electoral, en razón a la vinculación de sus resoluciones vinculaban al Colegio Electoral. Dicha facultad no era absoluta, la última palabra la tenían los Colegios Electorales, quienes para modificar las resoluciones del Tribunal debían hacer un dictamen jurídico. Este órgano se transformó en 1990, cambiando su nombre por el de Tribunal Federal Electoral –TRIFE- hasta 1996, fecha en la cual se reforma la Constitución General del país para dar origen al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con la referida reforma del 22 de agosto de 1996³, mediante la cual se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se logra un sistema integral de justicia constitucional, que otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al referido Tribunal, la facultad de ser Tribunales constitucionales en materia electoral, que pueden interpretar directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de encontrar el espíritu del constituyente permanente y resolver así las controversias planteadas de acuerdo con sus respectivas competencias.

En la misma reforma se crea un sistema de medios de impugnación en materia electoral, instituyéndose los principios de constitucionalidad y de legalidad, y con ello el surgimiento del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano cuya definición es:

“...el medio de impugnación de naturaleza jurídico electoral que protege los derechos políticos electorales del ciudadano de votar y ser votado en las elecciones populares, de

2. Véase el sitio oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la Internet, en la página: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86_ima.pdf. Consulta 13 de Septiembre 2012.

3. Véase el sitio oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la Internet, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf. Consulta 13 de Septiembre 2012.

asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, y cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos conforme a las leyes aplicables, consideren que se les haya negado indebidamente su registro como partido político o agrupación política..., es el instrumento legal con que cuentan los ciudadanos para hacer valer las presuntas laceraciones a sus derechos político-electorales consignados en la Constitución y en la ley, a fin de que puedan ser restituidos por las autoridades jurisdiccionales competentes.” (Mercader, 2006, p. 107)

V. ACTUALIDAD.

El perfeccionamiento de la justicia electoral mexicana actualmente, ha favorecido a la transformación, de un régimen de partido político hegemónico, a un sistema de partidos políticos cada vez más plural, con elecciones competitivas y la posibilidad de la alternancia en el poder, garantizando al mismo tiempo que todos los actos y resoluciones electorales, tanto de autoridades como de partidos políticos, se ajusten infaliblemente a los principios de legalidad como de constitucionalidad, con el objeto de asegurar la celebración de elecciones libres, periódicas, justas y auténticas.

Sin embargo, la mencionada reforma de 1996, ha propiciado la regulación de los conflictos electorales por la propia ley, al delinear los siguientes supuestos:

1. Una mayor igualdad en las reglas de la competencia electoral, con el establecimiento constitucional del principio de equidad en el financiamiento público a los partidos políticos;
2. Fortalecimiento del Instituto Federal Electoral –IFE- al excluir al Poder Ejecutivo de su integración;
3. La creación e inclusión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como un control estricto de la constitucionalidad en la materia electoral, y la desaparición del Colegio Electoral para la elección presidencial;
4. Una mayor representatividad en ambas Cámaras, tanto de Diputados y de Senadores, conforme a la fuerza política-electoral de los partidos; y
5. Fortalecimiento y protección de los derechos políticos de los ciudadanos, a través de la participación de los habitantes del Distrito Federal en la elección de un jefe de gobierno y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como la creación del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se yergue ante la sociedad mexicana como el garante de que todos los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales, tanto en el ámbito federal como estatal, se deban constreñir indispensablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, dotándosele de

competencia para conocer y resolver de los siguientes asuntos establecidos en el numeral 99 de la Constitución federal:

1. Las impugnaciones de las elecciones federales de diputados y senadores.
2. Las impugnaciones de la elección de Presidente de la República; realizar el cómputo de la elección de Presidente y formular la declaración de validez y de Presidente electo.
3. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintas a las señaladas en los puntos anteriores, que violen normas constitucionales o legales.
4. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades locales electorales, siempre y cuando:
 - a.- Sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones.
 - b.- Sea material y jurídicamente posible la reparación dentro de los plazos electorales.
 - c.- Sea factible la reparación antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.
5. Las impugnaciones de actos o 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.
6. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.
7. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores.
8. La determinación e imposición de sanciones en la materia.

A su vez, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, precisa en su artículo 3° el objeto de implementar este sistema de medios de impugnación:

1. Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y
2. La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

Asimismo se señala los medios de impugnación, como son:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

- c) El juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad 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; y
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Así como en el ámbito federal se cuenta con la regulación normativa del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, en algunas entidades federativas de igual manera se encuentra debidamente regulado un juicio ciudadano, con todas sus reglas procedimentales para sustanciarlo. (Véase el siguiente esquema):

ENTIDAD FEDERATIVA	JUICIO CIUDADANO	DENOMINACIÓN
Aguascalientes	No	
Baja California	No	
Baja California Sur	No	
Campeche	No	
Chiapas	Sí	Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano
Chihuahua	No	
Coahuila	Sí	Juicio Para la Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos
Colima	Sí	Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral
Distrito Federal	Sí	Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos
Durango	Sí	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano
Estado de México	No	
Guanajuato	Sí	Juicio para la Protección de los Derechos Político - Electorales del Ciudadano
Guerrero	Sí	Juicio Electoral Ciudadano
Hidalgo	No	
Jalisco	No	
Michoacán	No	
Morelos	Sí	Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano
Nayarit	Sí	Juicio para la Protección de los Derechos Político–Electorales del Ciudadano Nayarita
Nuevo León	No	
Oaxaca	Sí	Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano
Puebla	Sí	Juicio para la Protección de los Derechos Político–Electorales del Ciudadano
Querétaro	No	
Quintana Roo	Sí	Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano Quintanarroense
San Luis Potosí	No	
Sinaloa	No	
Sonora	No	
Tabasco	Sí	Juicio para la Protección de los Derechos Político–Electorales del Ciudadano
Tamaulipas	Sí	Recurso de Defensa de Derechos Político Electorales del Ciudadano
Tlaxcala	Sí	Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales de los Ciudadanos
Veracruz	Sí	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano
Yucatán	Sí	Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano
Zacatecas	Sí	Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano

Nota: La información fue obtenida de los códigos y leyes electorales de las respectivas entidades federativas.

En lo concerniente al Estado de Jalisco, el artículo 70, de la Constitución local establece, que es el Tribunal Electoral de la entidad, el órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias en materia electoral, el cual guardará autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones. Correspondiéndole a dicho órgano el conocer de:

1. Las impugnaciones de las elecciones locales de presidentes, regidores y síndicos de los ayuntamientos, diputados por ambos principios, y Gobernador del Estado.
2. Las impugnaciones que se presenten durante el proceso electoral en contra de los actos o resoluciones de la autoridad electoral, distintas a las señaladas en el punto anterior.
3. Las impugnaciones que se presenten durante el desarrollo de los procesos de plebiscito y referéndum, con motivo de actos o resoluciones de la autoridad electoral.
4. *Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos a votar, a ser votado y a la afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado.*
5. Los recursos que se presenten contra actos o resoluciones de la autoridad electoral, fuera de los procesos electorales, de plebiscito o referéndum.
6. La determinación e imposición de sanciones en la materia.
7. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus trabajadores.
8. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Jalisco y sus trabajadores; y
9. Las demás que señale la ley.

En lo que respecta al Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, establece en su artículo 499, que para la resolución de los medios de impugnación previstos, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional y a falta de disposición expresa, se aplicarán los criterios sostenidos en materia electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a juicio del Tribunal Electoral o el Consejo General del Instituto Electoral y de sus órganos desconcentrados resulten procedentes, y en defecto de éstos, se aplicarán los principios generales del derecho.

Señala de igual manera, en ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

Respecto al sistema de medios de impugnación en la entidad, el mencionado ordenamiento únicamente contempla los siguientes:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral Estatal, Distrital o Municipal.
- b) El recurso de apelación y el juicio de inconformidad, para juzgar la legalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales locales.

- c) Los medios de impugnación precedentes que en lo conducente sean aplicables para dirimir controversias respecto de los procesos de plebiscito y referéndum e iniciativa popular.
- d) Los procedimientos especiales para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral y sus servidores.

VI. PROBLEMÁTICA.

De todo lo anterior se desprende, que la legislación electoral del Estado de Jalisco, no contempla un medio de defensa del que pudieran hacer uso los ciudadanos, cuando se vean trasgredidos sus derechos políticos y electorales, creándose con ello un vacío legal, no obstante las facultades que la propia Constitución local le concede al Tribunal Electoral de la entidad en el tema, entre las cuales, como ya se vio, se le faculta para conocer sobre “las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos a votar, a ser votado y a la afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado”, establecidos en la fracción IV, del artículo 70, de la Constitución local.

Verbigracia de lo anterior, la Carta Magna precisa en su artículo 116, fracción IV, inciso 1), que le corresponde a los Estados el establecer un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

VII. UN VACÍO LEGAL CUBIERTO POR NECESIDAD.

Dada la falta de un verdadero medio impugnativo en el código comicial del Estado de Jalisco, con el cual salvaguardar y consagrar los derechos político electorales del ciudadano, fue que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al conocer el pasado día 30 de noviembre de 2011, del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano identificado con el número de expediente SUP-JDC-12640/2011, el cual fue promovido por el ciudadano Albertico Frías Sánchez, en contra del Ayuntamiento de Acatlán de Juárez, Jalisco, mediante el cual controvertió diversos actos y omisiones, se pronunció, en lo que a este tema interesa, de la siguiente manera.

En la parte considerativa de la resolución, estableció declarar que el juicio federal resultaba improcedente y que a fin de hacer efectiva la garantía de acceso a la justicia pronta y expedita, consagrada en el segundo párrafo, del artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el mismo debía ser reencausado al medio de impugnación previsto en el artículo 70, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, todo lo anterior bajo los siguientes fundamentos y razonamientos jurídicos:

Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un ciudadano podía acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para controvertir los actos y resoluciones que vulneren sus derechos político-electorales de votar, ser votado, de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos públicos del país, y de asociación, en los términos que señale la Constitución federal y las leyes.

Señaló, que en los artículos 79, párrafo 1, y 80, párrafos 1, inciso f) y, 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, estaba previsto que el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano es el medio de impugnación idóneo mediante el cual el ciudadano puede controvertir la vulneración a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, así como de cualquier otro derecho político-electoral de los previstos en el citado artículo 79; el cual sin embargo, sólo será procedente cuando el actor haya agotado las instancias previas y llevado a cabo las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho que considere vulnerado, en la forma y en los plazos establecidos por las leyes respectivas, para tal efecto, es decir, cuando se haya agotado con el principio de definitividad.

Sostuvo que un acto o resolución no es definitivo ni firme cuando existe, previo a la promoción de determinado juicio, algún recurso o medio de impugnación apto para modificarlo, revocarlo o nulificarlo, cuya promoción no sea optativa, sino necesaria, para estar en posibilidad jurídica de agotar los medios extraordinarios de impugnación, como lo es el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, o cuando la eficacia o validez del acto o resolución controvertida esté sujeta a la ratificación de un órgano superior, que lo pueda o no confirmar.

En el caso resuelto, el actor promovió el juicio ciudadano en contra del Ayuntamiento de Acatlán de Juárez, Jalisco, controvirtiendo diversos actos y omisiones relativos a diversas solicitudes presentadas ante ese órgano de gobierno municipal, cuya pretensión de fondo era la de ser reincorporado como regidor propietario, cargo al cual fue electo el día 05 de julio de 2009; actos y omisiones que, a su decir, vulneraban su derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio del cargo para el que había sido elegido.

Sobre la base de lo anterior, la Sala Superior consideró que en la normativa electoral del Estado de Jalisco, sí se contemplaba un medio de impugnación procedente para controvertir los actos y omisiones controvertidas por el actor, fundamentando lo anterior en base a lo siguiente:

“El artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso 1), dispone que las Constituciones y leyes de las entidades federativas en materia electoral garantizarán que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El citado precepto es al tenor siguiente:

Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...

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

El anterior mandato constitucional está proyectado en el artículo 12, base X, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en el cual se prevé la existencia de un sistema de medios de impugnación, al tenor siguiente:

Artículo 12.- La renovación de los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los ayuntamientos, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas conforme a las siguientes bases:

...

X. Para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

A su vez, el legislador del Estado de Jalisco determinó que el conocimiento y resolución de los medios de impugnación en materia electoral en ese Estado, compete al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la mencionada entidad federativa, que tiene como atribución, entre otras, resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que vulneren los derechos político-electorales de los ciudadanos a votar, a ser votado, y a la afiliación libre y pacífica, como se advierte de la transcripción conducente del citado precepto constitucional local.

Artículo 70.- El Tribunal Electoral resolverá en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley:

...

IV. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos a votar, a ser votado y a la afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado;

...”

Mediante una interpretación gramatical y sistemática de las disposiciones antes transcritas, la Sala Superior pudo concluir que en el Estado de Jalisco, sí estaba previsto un medio

de impugnación local procedente para controvertir actos y resoluciones vulneradores de los derechos político-electorales de los ciudadanos; y que el conocimiento y resolución de ese medio de impugnación correspondía al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Del escrito de demanda, la Sala Superior pudo advertir, el actor afirmó afectación a su derecho político electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio del cargo para el cual fue electo, en razón de no habersele permitido su reincorporación al citado Ayuntamiento, pretendiendo ser reincorporado como regidor propietario.

Bajo tal supuesto, se argumentó que si en la normativa constitucional del Estado de Jalisco, sí estaba previsto un medio de impugnación procedente para controvertir actos y resoluciones que vulneren los derechos político-electorales de los ciudadanos a votar, a ser votado, y a la afiliación libre y pacífica, y que en el asunto de alusión el actor alegaba la vulneración a su derecho de ser votado, en su vertiente de ejercicio al cargo para el cual fue electo, pudo concluir entonces con que el conocimiento y resolución de ese medio de impugnación correspondía en efecto al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, por así disponerlo el artículo 70, fracción IV, de la Constitución Política de la mencionada entidad federativa.

Cabe aquí precisar el señalamiento la Sala Superior de que aún cuando en el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco no hubiera una normativa específica para regular la sustanciación e instrucción del medio de impugnación previsto en el artículo 70, fracción IV, de la Constitución Política de la entidad, ello no era óbice para la tramitación del mismo, no obstante que el artículo 501, párrafo 1, del Código Electoral Local, solo establezca que el sistema de medios de impugnación en materia electoral está integrado únicamente por el recurso de revisión, el recurso de apelación y el juicio de inconformidad, de los cuales ninguno es medio de impugnación idóneo para controvertir los actos y omisiones como los que impugnaba el referido actor, al no ser atribuibles a autoridades administrativas electorales, sino al Ayuntamiento de Acatlán de Juárez, Jalisco.

Se señaló al mismo tiempo, que el hecho de que en el mencionado precepto constitucional local esté regulado un medio de impugnación mediante el cual se puedan impugnar los actos y resoluciones que vulneren los derechos político-electorales del ciudadano en el Estado de Jalisco, precisamente significaba que los ciudadanos sí contaban con un medio de impugnación reconocido en el ámbito constitucional, para garantizar sus derechos político-electorales y, por tanto, la carencia de una reglamentación en cuanto a la sustanciación e instrucción de ese medio de impugnación no podía constituir un obstáculo para privar a los ciudadanos de Jalisco de la posibilidad de promover ese medio de impugnación en defensa de sus derechos, enfatizándose a la vez, el carácter instrumental del proceso jurisdiccional, esto es, como un medio idóneo para alcanzar un fin como es la solución de un litigio, de tal forma que el logro del objetivo perseguido no se vea obstacu-

lizado por la aparente falta de reglas especiales respecto al citado medio de impugnación, ahora de competencia local.

Soporta todo lo anterior, el hecho de que la Sala Superior ha sostenido el criterio conforme al cual, si la Constitución o las leyes, sean federales o locales, establecen un derecho, pero la ley no regula un procedimiento para su protección, esta circunstancia no implica que no se puedan hacer efectivos los derechos previstos en los artículos 14 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual consideró que lo más justo era pronunciarse en el sentido de que el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver un medio de impugnación, como el aludido, era el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, por lo cual le ordenó instaurar un proceso tendente a proteger ese derecho, es decir, el de carácter político-electoral, poniendo énfasis especial que en el mismo se respetasen las formalidades esenciales de todo proceso, adecuándole a la situación concreta, las reglas comunes a todos los medios de impugnación, contenidas en el Título Segundo, Libro Séptimo, del Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco; emplear analógicamente esas reglas, o bien, invocar los principios generales del Derecho Procesal para instaurar el proceso adecuado.

Sustentó lo anterior, con apoyo de la tesis relevante XXIV/2001, publicada en la *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, tesis volumen 2, tomo I*, páginas mil noventa y seis a mil noventa y siete, con el rubro siguiente: **GARANTÍA DE AUDIENCIA. LA CONSTITUCIÓN NO EXIGE LA NECESARIA INTERVENCIÓN DE AUTORIDAD JURISDICCIONAL, NI DE UN PROCEDIMIENTO JUDICIAL.**

Así pues, fue como finalmente la Sala Superior reencauzó el aludido litigio ciudadano al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, por considerarlo como el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver el medio de impugnación. (Criterios similares adoptó la Sala Superior, en los juicios con números de expediente SUP-JDC-1648/2006, SUP-JDC-1674/2006 y SUP-JDC-65/2010)

Los resolutivos de la sentencia de alusión, se establecieron como sigue:

“PRIMERO. Esta Sala Superior asume competencia formal para conocer del medio de impugnación promovido por Albertico Frías Sánchez.

SEGUNDO. Es improcedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Albertico Frías Sánchez.

TERCERO. Se reencausa el juicio en que se actúa al medio de impugnación previsto en el artículo 70, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de esa entidad federativa, en plenitud de jurisdicción, resuelva lo que en Derecho corresponda.

CUARTO. Previa las anotaciones que correspondan y copia certificada que se deje en el Archivo Jurisdiccional de este Tribunal, de la totalidad de las constan-

cias que integran el expediente al rubro identificado, envíese el asunto al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

NOTIFÍQUESE: por correo certificado al actor; por oficio, con copia certificada de esta resolución, al Ayuntamiento de Acatlán de Juárez, Jalisco, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la mencionada entidad federativa; y por estrados, a los demás interesados; lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3; 28; 29, párrafos 1, y 3, incisos a) y c), y 84, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron 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.”

En síntesis, la Sala Superior estableció ordenar al Tribunal Electoral de la entidad, instaurar un proceso sencillo en el que se le diera a las partes la oportunidad de fijar sus posiciones y se les permitiera aportar las pruebas para demostrar las afirmaciones sobre las cuales sustentaran sus posturas, todo ello tendente a proteger los derechos de carácter político-electoral en el estado de Jalisco, puntualizando el cuidado especial de que en el procedimiento que se llegase a instaurar, *se respetasen las formalidades esenciales de todo proceso, puesto que es posible adecuar a la situación concreta, las reglas comunes a todos los medios de impugnación contenidas en el Título Segundo, Libro Séptimo, del Código Electoral y de Participación Ciudadana de la mencionada entidad federativa; emplear analógicamente esas reglas, o bien, invocar los principios generales del Derecho Procesal para instaurar el proceso adecuado.*

En acatamiento, el pasado día 08 de diciembre de 2011, el Pleno del Tribunal Electoral de la entidad, emitió un Acuerdo Plenario relacionado con lo anterior, y de cuyos puntos de acuerdo, se desprende:

“PRIMERO. Este Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, tiene competencia para conocer de los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, previstos por el artículo 70, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, a fin de hacer efectiva la garantía de acceso a la justicia pronta y expedita y en plenitud de jurisdicción resolver lo que en Derecho corresponda. Lo anterior, además en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-12640/2011.

SEGUNDO. Regístrese el referido medio de impugnación en el Libro de Gobierno, como Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, bajo las siglas JDC-001/2011 y túrnese al Magistrado que corresponda

de conformidad al turno electrónico implementado en la Secretaría General de Acuerdos. En el caso de medios de impugnación análogos subsecuentes, se seguirá la numeración y turno que corresponda.

TERCERO. Se ordena la instauración de un procedimiento sencillo, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, para llevar a cabo la sustanciación e instrucción del medio de impugnación previsto en el artículo 70, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, denominado como Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, basándose en las reglas comunes a todos los medios de impugnación, contenidas en el Título Segundo, Libro Séptimo, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, y en lo conducente en los principios generales del Derecho Procesal.

CUARTO. Sígase las anteriores disposiciones a todos aquellos medios de impugnación que se interpongan o sean reencausados en su caso, y que por ellos se controviertan actos y resoluciones que vulneren los derechos político-electorales del ciudadano en la Entidad Federativa, en el ámbito de su jurisdicción.

QUINTO. Publíquese el presente acuerdo por una sola ocasión en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”; en el Boletín Judicial de la Entidad; y por cinco días en los estrados de este Tribunal Electoral.

Hágase por oficio, del conocimiento de las autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas, en el ámbito local y federal, vinculadas con las actividades de este órgano jurisdiccional electoral, a los partidos políticos acreditados en el Estado, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, al Congreso del Estado y al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, del contenido del presente acuerdo.

Así lo acordaron por unanimidad de cinco votos, en Sesión Plenaria Extraordinaria de fecha 08 de diciembre del año 2011 dos mil once, los Magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco y lo firman al calce, por y ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.”

Fue así entonces, que el Pleno del Tribunal Electoral de la entidad, por virtud del mencionado Acuerdo, denominó al “nuevo” medio de impugnación ahora de su competencia, como “*Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*”, por sus siglas *JDC*, registrándolo con el número de expediente 001/2011, y en él se estableció que para la tramitación y sustanciación del mismo, en apego a los principios rectores de la función electoral como son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad que mandata el artículo 12, base I, de la Constitución Política del estado de Jalisco, así como los principios de certeza, definitividad y legalidad que ordenan los preceptos 12, base X, de la misma Constitución local y el diverso 1º, párrafo 2, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, deberían de seguirse las formalidades o bases mínimas en lo conducente respecto a los medios de de impugnación, todas ellas, con fundamento en lo que dispone el Libro Séptimo, Título Segundo, artícu-

los del 504 al 571, del multicitado Código en la materia, y en su defecto, en los principios generales del derecho.

En tal virtud, el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en los juicios ciudadanos que por primera vez se sustanciaron, estableció que ejercía jurisdicción y se declaraba competente para conocer y resolver de Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, según lo disponen los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso 1), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12, fracción X, y 70, fracción IV, de la Constitución Política; 82 y 88, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y 1º, párrafo 1, fracción I, del Código Electoral y de Participación Ciudadana, éstos últimos ordenamientos del Estado de Jalisco, de los que se desprende que para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establece un sistema de medios de impugnación que garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, y que el Tribunal Electoral debería de resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos y resoluciones que violen derechos político-electorales de los ciudadanos a votar, a ser votado y a la afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado, y garantizará que los actos y resoluciones que emita, se sujeten invariablemente a los principios rectores de la función electoral conforme a la legislación electoral aplicable.

Asimismo, se pronunció en el sentido, de que no obstante que el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, no regulase expresamente en su catálogo de medios de impugnación uno con la denominación de juicio o recurso para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, era evidente que la Constitución Política del estado de Jalisco, sí facultaba al Tribunal Electoral para que resolviera controversias respecto a la vulneración de los derechos de esa naturaleza, avocándose a realizar además una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 14, 16 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo gobernado debía tener derecho a la garantía de audiencia, así como a recibir una tutela judicial efectiva, y tener certeza respecto a las vías jurisdiccionales y formalidades procesales de los medios de impugnación para combatir actos o resoluciones de autoridades que considerara vulneraran su esfera de derechos y así acceder a la impartición de justicia gratuita, pronta y expedita, como lo garantiza la propia Carta Magna.

Se citó igualmente en los referidos juicios, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, precisamente en el caso *Narciso Palacios vs Argentina*, con respecto al principio de la tutela efectiva, en el que se pronunció en los términos de que *“puede traducirse en la garantía de la libre entrada a los tribunales para la defensa de los derechos e intereses frente al poder público cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreto. Este principio implica lógicamente un conjunto de garantías elementales en la tramitación de los procesos judiciales”*.

Lo anterior, máxime si se toma en cuenta que uno de los derechos que se encuentran implícitos en los derechos humanos, por supuesto, son los derechos de carácter político, esto es, los inherentes a la participación política que tienen las personas como parte de una sociedad, inclusive, desde las convenciones realizadas en 1996, por la organización de las Naciones Unidas –ONU- se han contemplado los derechos humanos en función de los ámbitos económico, social, cultura, civil, y político que requiere el hombre para su desarrollo.

VIII. REFLEXIONES.

En la actualidad, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, sobre la base de lo reseñado con anterioridad y en el uso de las atribuciones concedidas por el Título Segundo del Libro Séptimo del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, aún sin contar con una normatividad específica, resuelve las presuntas violaciones a los derechos político-electorales del ciudadano cuando, a su decir, se ve afectado en los mismos.

De ahí la importancia de que en la legislación electoral del estado de Jalisco, se incorpore un riguroso procedimiento a seguir para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con su especificidad correspondiente a las instituciones de rigor relativas al derecho procesal electoral, respetando desde luego los principios rectores de la materia y al cual incluso, pudiera cambiársele su denominación por la de “*Procedimiento para la Protección y Consagración de los Derechos Políticos Ciudadanos*”, para así distinguirlo de aquel cuya competencia es de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y con ello evitar cualquier confusión que se pudiera dar, sería un tema legislativo de actualidad en ese rubro, dado que como se ha visto, existen otras entidades de la nación que ya cuentan con tal medida, lo que lo justifica por demás, dado que mediante el juicio referido se tutelan de igual manera otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, información, reunión, libre expresión y difusión de las ideas, máxime que el derecho de petición en materia política en favor de los ciudadanos no sólo se atribuye a los funcionarios y empleados públicos sino que también constriñe a todo órgano y funcionario partidista a respetarlo en virtud de que el artículo 12, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, equipara a los institutos políticos con las autoridades del Estado. ■

IX. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES DE CONSULTA.

- Cruz Barney, O. (2002). *Historia del Derecho Mexicano*. México: Oxford.
 Porrúa, P. F. (1980). *Teoría del Estado*. México: Porrúa.

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Defensa a los Derechos Político-Electorales en Jalisco: Un juicio no regulado

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
 Constitución Política del Estado de Jalisco.
 Código Electoral del Estado de Aguascalientes.
 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California.
 Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur.
 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche.
 Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.
 Ley Electoral del Estado de Chihuahua.
 Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
 Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en Colima.
 Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal.
 Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.
 Código Electoral del Estado de México.
 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
 Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Guerrero.
 Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en Hidalgo.
 Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
 Ley de Justicia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.
 Código Electoral para el Estado de Morelos.
 Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit.
 Ley Electoral del Estado de Nuevo León.
 Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
 Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
 Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.
 Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en Quintana Roo.
 Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.
 Ley Electoral del Estado de Sinaloa.
 Código Electoral para el Estado de Sonora.
 Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco.
 Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas.
 Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala.
 Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
 Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Yucatán.
 Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas.

Páginas de Internet.

<http://www.diputados.gob.mx> [2012, septiembre 17]
<http://www.congresoajal.gob.mx> [2012, septiembre 19]
<http://www.congresoags.gob.mx>
<http://www.congresobc.gob.mx> [2012, octubre 26]

<http://www.cbcs.gob.mx>
<http://www.congresocam.gob.mx>
<http://www.congresochiapas.gob.mx>
<http://www.congresochihuahua.gob.mx>
<http://www.congresocoahuila.gob.mx>
<http://www.congresocol.gob.mx>
<http://www.aldf.gob.mx>
<http://congresodurango.gob.mx>
<http://www.infosap.gob.mx>
<http://www.congresogto.gob.mx>
<http://teegro.gob.mx>
<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx>
<http://congreso jal.gob.mx>
<http://www.congresomich.gob.mx>
<http://instituto.congresomorelos.gob.mx>
<http://www.congresonay.gob.mx>
<http://www.hcnl.gob.mx>
<http://www.congresooaxaca.gob.mx>
<http://www.congresopuebla.gob.mx>
<http://info4.juridicas.unam.mx>
<http://www.congesoqroo.gob.mx>
<http://148.235.65.21/LVIII/documentos/leyes/>
<http://www.congresosinaloa.gob.mx>
<http://www.congresoson.gob.mx>
<http://www.congresotabasco.gob.mx>
<http://www.congresotamaulipas.gob.mx>
<http://www.tmx002789699.com>
<http://www.legisver.gob.mx>
<http://www.congresoyucatan.gob.mx>
<http://www.congresozac.gob.mx>

ACCESO A LA INFORMACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL

Access to information and electoral justice.

*Recepción: Enero 29 de 2013
Aceptación: Marzo 11 de 2013*

César Ulises Santana Bracamontes

*Técnico Operativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
lic_cesar_santana@yahoo.com.mx*

Karla Fabiola Vega Ruiz

*Maestra en Derecho por la Universidad de Guadalajara.
Jefa de estadística y jurisprudencia del Tribunal Electoral
del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
kfvr15@hotmail.com*

Palabras clave

Acceso, Información, Electoral y Juicio.

Key words

Access, information, Electoral y Trial.

Pp. 225-241

Resumen

Se hace un estudio del derecho de acceso a la información con un enfoque en materia electoral, buscando enfatizar en el derecho fundamental de las personas a solicitar información de su interés, sin la necesidad de demostrar

el uso a darse, así como la protección jurisdiccional de que es susceptible en caso de la negación de la misma, buscando incentivar la participación de los ciudadanos en la vida política y social.

Abstract

With the study of the access to information electoral right, we seek to emphasize the fundamental right of the persons to request information that is of interest, without the need to demonstrate the use that will be given, and their judicial protection in case of denial of it, seeking to stimulate the participation of citizens in political and social life.

I. INTRODUCCIÓN.

El objetivo de esta exposición es, esencialmente, discutir el contenido y la tutela del derecho de acceso a la información en materia electoral, su régimen específico y de ello se derivan temas trascendentales y poco conocidos por las múltiples características que ello otorga a este derecho, algunas de las cuales –las más trascendentales-, serán abordadas en un momento.

II. CONCEPTO.

Aún cuando parezca el concepto de “información”, no requiere de mayor explicación, por su supuesta simpleza, es necesario acotarlo para determinar el alcance del derecho tutelado.

El concepto de información se refiere a “... hechos, datos, noticias o acontecimientos susceptibles de ser verificados”, “...la objetividad sí es un atributo propio de la información, en tanto ésta debe reflejar los hechos o acontecimientos tal y como sucedieron.”¹

Al ser la información un bien intangible, el derecho tutelado se centra en los documentos que la contienen, es decir el soporte físico, entiéndase como tal, según Andrés de la Oliva, como los “objetos materiales que incorporan la expresión escrita de un pensamiento humano...”; así, los sujetos obligados deben documentar sus actuaciones y decisiones.

Entonces, el fin último del derecho expuesto se cumple cuando se entregan los documentos relativos a la información solicitada, sin existir la obligación del otorgante de responder específicamente a la petición –hacer una síntesis-, sino basta con la entrega de aquellos que la contengan para tener por satisfecha la demanda.

1. LÓPEZ, Ayllón Sergio, (2009) *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6 de la Constitución mexicana*, Editorial Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, primera edición, México, p. 27.
2. *Diccionario Jurídico Espasa*, (2002). Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, p. 609.

III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

En un primer momento, el derecho de acceso a la información no estaba garantizado por la constitución y fue hasta la llamada reforma política de mil novecientos setenta y siete, se tuteló en la Carta Magna. Entonces, el Constituyente Permanente introdujo en el artículo 6, del texto supremo la frase: “*El derecho a la información será garantizado por el Estado*”.

Al respecto, si bien siempre es plausible se garantice un derecho en la constitución, también lo es, en este caso, la tutela brindada por el Poder Reformador fue escueta, porque con ese texto sólo se le estableció al Estado la obligación genérica de garantizarlo, sin imponer si quiera a las autoridades los parámetros para hacerlo, pero más aún, de la lectura del enunciado transcrito, no se advertía el núcleo esencial del derecho a la información y por tanto, no estaba claro el objeto jurídico a respetarse por los órganos de autoridad.

Ante esa situación, era necesario se le diera una configuración de legalidad a la cláusula transcrita, pues ante lo difuso de la disposición, resultaba materialmente casi imposible el acceso a la información, porque no se contaba con procedimientos ni instituciones para ello, entonces el ciudadano se encontraba en estado de incertidumbre por la ausencia de conductos para solicitar datos en poder de los órganos públicos.

Con la finalidad de cubrir esa necesidad, en dos mil dos se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual tiene la finalidad de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en Posesión de los Poderes de la Unión, los órganos con autonomía constitucional y legal y cualquier otra entidad federal.

Para cumplir con ese propósito, en dicho ordenamiento se estableció a las autoridades federales obligaciones en materia de transparencia, realizándose una clasificación de la información con base a la cual se determinó quiénes pueden acceder a ella y mediante qué procedimiento, se fijaron las directrices de un sistema de protección de datos personales y se instauraron dos regímenes de acceso a la información, el primero diseñado para el Ejecutivo Federal, controlado en sede administrativa por el Instituto Federal de Acceso a la Información y el otro, para los demás poderes y órganos constitucionales autónomos.

Sin embargo, la sola aparición de la legislación federal no resolvía el problema porque únicamente regulaba lo atinente a ese ámbito competencial; entonces todavía faltaba la expedición de la legislación correlativa de las entidades federativas, ya que la reglamentación del acceso a la información no es un tema reservado para la federación en términos del artículo 124, de la Constitución General de la República.

A partir de entonces, comenzaron a surgir los ordenamientos estatales en la materia y con ello, las instituciones y los procedimientos necesarios para el acceso a la información en el ámbito local.

No obstante lo anterior, el Poder Reformador de la Constitución en dos mil siete, agregó un segundo párrafo al artículo 6.

Esta adición sin duda fue sustancial, porque inscribió en el ordenamiento supremo, los principales elementos rectores del derecho de acceso a la información y la obligación de respetarlo.

Ahora, el nuevo texto del artículo referido, dispone que para el ejercicio de este derecho fundamental, todas las autoridades –federales, estatales y municipales- deben regirse por las bases y principios establecidos en el segundo párrafo del artículo 6 constitucional.

Ese ámbito general de la norma lo considero de suma importancia, ya que contribuyó en gran medida a facilitar el control de constitucionalidad de las leyes ordinarias y los reglamentos que instrumentan la cláusula fundamental, porque quedaron sujetos a un texto fundamental con mayor contenido, es decir, el anterior ante su generalidad, dificultaba en mayor medida esa labor, pues sólo podía analizarse si esos actos garantizaban o no el derecho de acceso a la información pero era absolutamente subjetivo el parámetro, ante la ausencia de principios constitucionales específicos que proteger, en cambio, con la reforma en comento, los jueces constitucionales tienen un espectro más claro y sencillo para determinar si una norma regulatoria del derecho fundamental en cuestión se ajusta o no a la Carta Magna.

IV. GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Como se adelantó, en el derecho constitucional mexicano, la garantía de acceso a la información tiene un amplio contenido y está protegida frente a los actos de autoridad.

Aparte de lo previsto en la redacción original, en el numeral multicitado se estatuyó que la información pública, sólo puede ser reservada por razones de interés público y en los términos establecidos por la ley, por lo cual la excepción es la restricción del acceso a ella y, esta limitación debe justificarse exclusivamente en razones de interés público.

Se dispuso además un criterio fundamental de interpretación, lo cual podemos resumir en la frase: “en caso de duda, siempre debe prevalecer la máxima publicidad”.

También se tuteló en la carta fundamental el principio de protección de datos personales y los relativos a la vida privada, los cuales solo admiten excepciones fijadas por la ley, por tanto, los datos de los ciudadanos no podrán mostrarse si no en los casos establecidos por la legislación, con ello se brinda seguridad jurídica a éstos y por otro lado, a los servidores públicos, de que sus datos personales no estarán a disposición del público.

Otro principio relevante establecido por la Constitución es el libre acceso a la información pública, por un lado, dispone solamente es necesario un interés simple para estar en

aptitud de solicitarla y por otro, se ordenó el acceso a ella fuera de forma gratuita. También se estableció las personas tengan acceso a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

El párrafo segundo del artículo sexto, dispone la obligación a todos los niveles de gobierno de establecer procedimientos de revisión, e impone la obligación de que sean expeditos a efecto de garantizar una pronta respuesta al solicitante.

En adición, señaló esos procedimientos deben sustanciarse por órganos u organismos imparciales y con autonomía operativa de gestión y de decisión, para garantizar que nunca respondan bajo presiones de ningún tipo.

Por otro lado, para tutelar la permanencia de la información y evitar su desaparición sin causa justificada, se estableció a los sujetos obligados el deber de conservar sus documentos en archivos administrativos actualizados; y, para fortalecer la máxima transparencia, se les impelió su publicación en los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Como corolario, se dejó al legislador ordinario la potestad de hacer pública la información relativa a los recursos públicos entregados a personas físicas o morales y se estableciera la sanción relativa para la violación a las disposiciones de acceso a la información, cuestión que obliga al legislador ordinario a diseñar un sistema de responsabilidad para los servidores públicos.

V. TUTELA EN MATERIA ELECTORAL.

A) Contenido y alcance.

Un primer tema a dilucidar es el contenido y alcance del derecho de acceso a la información pública en materia electoral. Aquí, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concluyó se justifica hablar de un derecho de acceso a la información pública en materia electoral, en forma similar como se habla del derecho de petición en materia política y del derecho de asociación en materia político-electoral³.

El derecho de todo ciudadano a solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales, establecido en el artículo 11, párrafo segundo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, constituye una concreción, instanciación, manifestación, faceta o vertiente del derecho a la información, la cual presenta ciertos distintivos, o peculiaridades como son:

3. Criterio establecido en la tesis relevante XXXVIII/2005 cuyo rubro señala: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE.

- a) Titular: todo ciudadano mexicano;
- b) Sujeto directamente obligado: Instituto Federal Electoral en cuanto órgano constitucional autónomo;
- c) Sujetos directa o indirectamente obligados: los partidos políticos y las agrupaciones nacionales, en su carácter de entidades de interés público y las segundas como formaciones necesarias para la construcción de un partido político;
- d) Contenido o materia del derecho: solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa no solo al uso de cualquier tipo de recursos sino de los recursos públicos recibidos por los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales; y
- e) Valores jurídicamente tutelados: además de los objetivos señalados en el artículo 4, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental -esto es transparencia, rendición de cuentas, democratización de la sociedad mexicana y vigencia del estado constitucional de derecho-, el principio de transparencia previsto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal.

En este sentido, el órgano jurisdiccional estimó que este derecho tiene una naturaleza eminentemente política al proteger valores consustanciales a un Estado constitucional democrático de derecho.

A partir de este criterio se puede hablar de un régimen general del derecho de acceso a la información pública y de uno especial de esta prerrogativa en materia electoral, con características propias que distinguen a cada una de esas modalidades, tales como titulares, sujetos obligados, materia o contenido y valores jurídicamente tutelados.

B) Derecho a la información.

Otro criterio importante emitido por el Tribunal Electoral en materia de derecho de acceso a la información es que éste no está sujeto a la calidad o actividad profesional del solicitante⁴.

En efecto, de una interpretación sistemática los artículos 1, de la Constitución Política; 40 párrafos primero y quinto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2, párrafo 1, y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, párrafo 1, y 24, de la Convención Americana de Derechos Humanos; 4 y 9, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, concluyó que para tener derecho a la información pública no es necesario contar con determinada calidad o profesión, ya que cualquier persona tiene interés jurídico para sustentar su petición, porque el derecho a la información pública se establece como una prerrogativa fundamental de todas las personas, por tanto se desvincula de la sustancia de este derecho la utilidad o fin que se pretenda dar a la información o a los datos obtenidos.

4. Plasmado en la tesis relevante VI/2007 de rubro DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO ESTÁ SUJETO A LA CALIDAD O ACTIVIDAD DEL SOLICITANTE.

Así, su entrega no deberá estar condicionada a motivo o justificación particular. Este criterio se refuerza si se atiende a la cualidad de generalidad de que goza el derecho a la información y al principio de igualdad, ya que al constituir un derecho fundamental, no cabe supeditarlos a la condición, empleo o profesión del sujeto peticionario o solicitante, origen étnico o nacional, género, edad, estado de salud, opinión política o de otra índole, incluyendo sus preferencias, el estado civil, posición económica, o cualquier otro aspecto que atente contra la dignidad humana.

Esta forma de interpretación es sobre la base del derecho de igualdad y no discriminación, por tanto, cualquier sujeto sin importar su condición tiene derecho de acceso a la información pública. De la misma manera, pareciera se otorga a este derecho una autonomía para su ejercicio, esto es, una sustancia propia desligada de cualquier fin u objetivo⁵.

Máxime, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en enero de 2008, la titularidad del derecho, se extendió a cualquier persona, no sólo a los simpatizantes o militantes de los partidos políticos, sin ser condición necesaria la ciudadanía.

Precedente, resulta la sentencia SUP-JDC-216/2004⁶ emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral citado, que amplió el derecho a la información en relación a los partidos políticos a todas las personas y no sólo a los militantes partidarios.

En este orden de ideas, me parece importante relatar el procedimiento de acceso a la información en materia electoral.

Las solicitudes respectivas, deberán presentarse por derecho propio o a través de representante legal, mediante escrito libre o en los formatos o sistemas electrónicos aprobados por el Instituto Federal Electoral ante la unidad de enlace o en los módulos de información correspondientes⁷.

Una vez que la unidad de enlace recibió y turnó al titular del órgano que supuestamente tiene la información, si éste determinara es pública y obra en los archivos de los órganos del Instituto o del partido, deberá notificarse a la Unidad de Enlace, para que ésta la entregue al solicitante. Cuando la información solicitada se encuentre calificada como temporalmente reservada o confidencial, o se declare inexistente, el órgano o partido res-

5. Este criterio fue recogido en el artículo 24, párrafo 3, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado en sesión del 23 de junio de este año y publicado en el DOF el 28 siguiente.

6. PESCHARD, Mariscal Jacqueline, ASTORGA, Ortiz Fidel, (2012). *Los partidos políticos frente al escrutinio. De la fiscalización a la transparencia*, Serie Temas Selectos de Derecho Electoral; 31, Editorial Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F., p. 34.

7. Ver artículo 24, párrafo 1, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública citado.

ponsable deberá notificar al Comité de Información, quien tendrá a su cargo confirmar, revocar o modificar esa clasificación⁸.

En caso de inconformidad con la respuesta otorgada por el titular del órgano o partido político obligado, la Unidad de Enlace o el Comité de Información, el solicitante podrá presentar el recurso de revisión previsto de los artículos 40 al 49, del reglamento de transparencia y acceso de la información pública del Instituto Federal Electoral. Éste se presenta dentro de los quince días hábiles siguientes a que se tuvo conocimiento del acto o se notificó la respuesta a su solicitud, ante la Unidad de Enlace, quien deberá remitirlo a la Secretaría Técnica del Órgano Garante, el cual a su vez, es la instancia resolutoria en definitiva del mencionado recurso.

No obstante lo anterior, en el supuesto de que persista la negativa de proporcionar esa información, el particular afectado, tendrá dos opciones: primero, después de transcurrido un año de emitida la resolución del recurso de revisión, podrá presentar recurso de reconsideración⁹ con la finalidad de que el Órgano Garante reconsidere su determinación; y segundo, podrá acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vía de juicio ciudadano para solicitar la restitución del goce de su derecho presuntamente violado.

El primero de los recursos no parece ser una vía efectiva para exigir el acceso a la información, al constituir un medio de defensa de carácter administrativo y horizontal, el cual al resultar fundado es necesario pase un año y además, el propio órgano que confirmó la negativa, sea quien revoque su determinación.

En el caso de juicio ciudadano, es una vía extraordinaria de tutela de derechos constitucionales. Es una herramienta de defensa de carácter vertical, que en una opinión personal puede resultar más eficaz y expedito que el recurso de reconsideración.

C) Tutela jurisdiccional del derecho de acceso a la información pública.

1. COMPETENCIA Y VÍA JURISDICCIONAL.

Si, como se dijo, la vía jurisdiccional a través de la cual los ciudadanos acuden a defender su derecho de acceso a la información pública es el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, la autoridad competente para dirimir esos conflictos es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁰.

8. Ver artículo 24, párrafo 2, fracciones III a VI, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

9. El recurso de reconsideración está regulado en el artículo 50, del citado reglamento.

10. Tesis relevante XXXIX/2005 de rubro: "DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

Ello, porque el propio Tribunal determinó que de una interpretación sistemática de diversos preceptos, es constitucionalmente competente para resolver, no solo las impugnaciones contra aquellos actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, no relacionados directamente con las elecciones federales, sino todos los demás señalados en la ley, no previstos expresamente en el artículo 99 constitucional.

Sin que en el caso sea obstáculo que, de manera general, el artículo 59, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental, señala: “Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación”, y no precise la competencia del Tribunal Electoral para tal efecto.

De esta manera, se da vigencia al derecho a la administración e impartición de justicia o tutela judicial efectiva, y preserva el carácter especializado de la jurisdicción constitucional electoral a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer de impugnaciones contra actos y resoluciones material y formalmente electorales, y en forma integral de los emanados de las autoridades del Instituto Federal Electoral y de los Partidos Políticos.

De igual manera, a partir de esta forma de interpretación, teniendo presente lo prescrito en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, se evita correr el riesgo de dejar al promovente en estado de indefensión ante un acto de autoridad electoral.

2. INTERÉS JURÍDICO.

El interés jurídico procesal para promover el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano en asuntos relacionados con acceso a la información ha ido evolucionando en la jurisprudencia de este Tribunal.

En un principio, la Sala Superior reconoció que esa vía no solo debía considerarse procedente cuando se alegara una violación a alguno de los derechos político-electorales –votar, ser votado, asociación y afiliación–, sino también cuando se adujeran vulneraciones a otros derechos fundamentales encontrados estrechamente relacionados con aquellos, como podría ser, entre otros, el de información, siempre y cuando la protección de éstos, fuera indispensable para no hacer nugatorio el derecho político electoral estimado violado¹¹.

Esto es, para solicitar la tutela jurisdiccional en caso de estimar vulnerada la prerrogativa de acceso a la información por alguna autoridad u órgano electoral, resultaba necesario,

11. “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCESO DE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN”.

el actor evidenciara una vinculación entre ésta y una violación a un derecho político-electoral.

Sin embargo, este criterio evolucionó y en la contradicción de criterios SUP-CDC-3/2010, la Sala Superior determinó que en materia de derecho a la información en el ámbito electoral, para que el interés jurídico procesal se surta, basta con que del análisis de la demanda se advierta la vinculación de este derecho con alguno de los político-electorales¹².

Entonces, ahora no se exige expresar la relación de causalidad aludido, sino que de la lectura de la demanda se desprenda éste, por parte del órgano que conozca de ella. Esta forma de interpretación es acorde a la suplencia de la queja establecida en el artículo 23, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

D) Régimen de Partidos Políticos y acceso a la información.

1. PARTIDOS POLÍTICOS COMO SUJETOS DIRECTAMENTE OBLIGADOS.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostuvo¹³ esencialmente que los Partidos Políticos, están directamente obligados a respetar el derecho a la información de sus militantes con independencia de que tengan o no un interés jurídico directo en el asunto respecto del cual la solicitan, en virtud de que, por un lado, el derecho a saber es un derecho autónomo en cuanto no requiere que el solicitante justifique la finalidad que persigue con la información y, por otra parte, porque la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, los hace copartícipes de la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información oportuna y veraz, y los obliga a velar por la observancia del principio de publicidad y la transparencia en su vida interna.

En ese sentido, la Sala Superior afirmó también que si los partidos políticos tienen como uno de sus fines constitucionales promover la participación del pueblo en la vida democrática, este fin no sería atendido con ciudadanos o militantes desconocedores de sus actividades o de cierta información, y además, si conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los programas de acción de los partidos políticos nacionales determinan las medidas para formar ideológica y políticamente a sus afiliados y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales, ello difícilmente se conseguiría con afiliados o militantes con aptitud de conocer aspectos básicos de la vida democrática de su propio partido político. Por tanto, se encuentran obligados a respetar el derecho a la información.

12. De dicha contradicción de criterios emanó la jurisprudencia 7/2010, de rubro: "INTERÉS JURÍDICO EN LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, CUANDO SE ALEGAN PRESUNTAS VIOLACIONES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL."

13. En la tesis relevante XII/2007, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN DIRECTAMENTE OBLIGADOS A RESPETARLO".

Por otro lado, ese alto órgano judicial, determinó¹⁴ los militantes están facultados para solicitar directamente la información en posesión de los Partidos Políticos, pese a que por regla general, éstos debían solicitarla a través del Instituto Federal Electoral, porque no debía estimarse indispensable que la solicitud se formulara ante dicho instituto, pues al ser parte del propio partido político, la solicitud podía formularse en forma directa.

Los criterios judiciales comentados son de especial relevancia en materia de acceso a la información en posesión de los Partidos Políticos, así se recogió y se maximizó su esencia en el artículo 69, párrafo 4, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicado el veintiocho de junio del dos mil once, al establecerse en ese dispositivo, que toda persona -por sí misma o por su representante legal- puede presentar una solicitud de acceso a la información de los partidos políticos, mediante escrito libre o en los formatos y sistemas electrónicos aprobados por el Instituto, ante la Unidad de Enlace y los Módulos de Información del Instituto Federal y los Partidos Políticos.

Se recalca del texto del numeral indicado, porque precisamente la solicitud puede presentarse de forma directa ante los Partidos Políticos, por ello se consideran sujetos obligados de forma directa.

Además ello se desprende del artículo 41, párrafo 2, del ordenamiento administrativo-electoral indicado, el cual establece que el recurso administrativo de revisión procede en contra de actos de los partidos políticos cuando:

- I. Se niegue el acceso a la información o se entregue de modo incompleto;
- II. Se declare la inexistencia del documento donde conste la información solicitada;
- III. El desahogo de la solicitud no se ajuste a los plazos reglamentarios;
- IV. No corresponda la información entregada con la requerida en la solicitud;
- V. No esté de acuerdo con los costos que impliquen la atención de la solicitud;
- VI. No atienda los requerimientos de información que formule el Comité o el Órgano, en términos del presente Reglamento, y
- VII. No cumpla adecuadamente con la obligación de acceso a la información pública o a los datos personales cuando los solicite su titular.

En consecuencia, resulta claro que por virtud del reglamento citado, los Partidos Políticos son sujetos directamente obligados en materia de acceso a la información, al ser ellos mismos quienes responden las solicitudes y sus respuestas pueden ser controvertidas mediante el recurso de revisión.

Este nuevo ordenamiento, reporta un significativo avance en relación con la tesis comentada, porque impone a los partidos la obligación de responder las solicitudes de

14. En la jurisprudencia 22/2009, de rubro: "INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS MILITANTES ESTÁN FACULTADOS PARA SOLICITARLA DIRECTAMENTE".

información presentada por cualquier ciudadano, es decir, los institutos políticos ahora son directamente obligados respecto de cualquier persona, en tanto que, aquella solo establecía tal obligación en relación con los afiliados o militantes.

Considero, es importante contrastar el artículo trasunto con el diverso numeral 11, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que establece cualquier ciudadano puede solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos recibidos por los Partidos Políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Del texto de ambos se desprende una aparente contradicción, ya que el dispositivo nombrado en ulterior término exige que el ciudadano le solicite la información al Instituto Federal Electoral, en tanto el reglamento prevé la petición puede ser directa ante un partido político.

Es decir, al parecer el Reglamento excede a la ley, sin embargo estimo que su texto está jurídicamente justificado, en primer lugar, al basarse en una interpretación hecha ésta última por la Sala Superior en la tesis comentada líneas arriba, entonces significa es conforme a ese numeral que los Partidos Políticos sean sujetos obligados en materia de acceso a la información.

Si el órgano máximo en la materia al desentrañar el artículo 11, de la ley federal referida junto con otros específicos de las leyes en materia electoral, determinó los Partidos Políticos son sujetos obligados, entonces, es conforme al sentido del precepto comentado que en el reglamento respectivo establezca el carácter de sujetos obligados directamente a los Institutos Políticos.

Además, el numeral 69, párrafo 4, del reglamento en materia de transparencia aludido, cumple con el fin constitucional de máxima publicidad y expeditéz, porque acerca mayormente a los ciudadanos la información de los Partidos Políticos, pues simplifica los procedimientos para obtenerla, al permitir la solicitud directa.

2. CONSERVACIÓN DE LA INFORMACIÓN.

El Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, desarrolla dentro del régimen de Partidos Políticos, el principio de conservación de la información consignado en el artículo 6, párrafo segundo, fracción V, de la Constitución General de la República, puesto que el artículo 72, párrafo 1, de aquél les establece a aquéllos el deber de preservar los documentos y expedientes en archivos organizados y actualizados.

Sin embargo, en el tema, el Tribunal Electoral también ha contribuido con importantes avances mediante sus sentencias de las cuales han emanado criterios relevantes, que esta-

bleció¹⁵ el derecho de acceso a la información pública en materia electoral subsiste a pesar de la pérdida del registro de las organizaciones de ciudadanos como partidos políticos, es decir, por una parte, se dijo los institutos políticos debían conservar la información con posterioridad a su pérdida de registro, pero sobre todo ésta puede seguirse solicitando pese a ese hecho.

Así, se determinó la pérdida de registro, no era obstáculo para reconocer se trataba de sujetos respecto de los cuales el ciudadano tenía derecho de acceso a la información pública en materia electoral ante el Instituto Federal Electoral (en ese momento), en relación con el uso de los recursos públicos otorgados. Pues el ejercicio o disfrute de un derecho fundamental, como lo era el de información, no debía quedar por entero a la disposición de terceros, cuando su satisfacción, en primer término y de manera directa, corriera a cargo del sujeto legalmente obligado, como lo era el Instituto Federal Electoral, y de manera indirecta, de los partidos políticos nacionales o de quien, en ese caso, legalmente estaba obligado a rendir cuentas ante la autoridad electoral.

3. CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN.

En este tópico también existen importantes precedentes judiciales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, principalmente dos, a los cuales nos referiremos a continuación.

Ese tribunal de justicia constitucional ha determinado¹⁶, se considera información pública la concerniente al nombre propio relacionado con la entidad federativa o municipio de los miembros de un Partido Político, porque de una interpretación realizada en concordancia con el principio de máxima publicidad, se desprendía tiene ese carácter la información proporcionada por los Partidos Políticos al Instituto Federal Electoral o la generada por éste respecto de aquéllos, con excepción de la confidencial, aquella con datos de las personas, concernientes a su vida privada o que generen su identificación por parte de terceros, como por ejemplo, el domicilio.

Bajo ese tenor, se consideró la información del padrón de afiliados y militantes de los institutos políticos, en tanto contuviera sólo el nombre de aquéllos y la entidad federativa o municipio al cual pertenecían, es de carácter público, porque aun cuando el nombre de una persona era un referente que lo identificaba ante los demás, su difusión de manera aislada, como miembro de un partido político, no revelaba algún aspecto de su vida íntima o privada, ni siquiera asociado con la entidad federativa o municipio al que pertenece, estos últimos datos eran uno de los elementos componentes del concepto domicilio, el

15. En la tesis XL/2005, de rubro: "DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. SUBSISTE A PESAR DE LA PÉRDIDA DEL REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS, COMO PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES."

16. En la jurisprudencia 4/2009, "INFORMACIÓN PÚBLICA. SE CONSIDERA COMO TAL LA CONCERNIENTE AL NOMBRE PROPIO RELACIONADO CON LA ENTIDAD FEDERATIVA O MUNICIPIO DE LOS MIEMBROS DE UN PARTIDO POLÍTICO."

cual se integra también con el número, calle, colonia, municipio o delegación, ciudad y código postal, además, por su generalidad no constituían datos que revelaran de manera fehaciente la identificación de una persona.

En otro orden de ideas, esa misma Sala determinó¹⁷ la información que integra el padrón de afiliados y militantes de los Partidos Políticos no es de carácter confidencial tomando en cuenta primeramente que los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin primordial es promover la participación ciudadana en la vida democrática del país, de acuerdo con los principios ideológicos de carácter político, económico y social que proclaman; y los datos concernientes a la información de una persona física, identificada o identificable, tienen el carácter de confidenciales, entre otros, su ideología política.

Sin embargo, se razonó ésto no implica la información correspondiente al nombre, entidad y municipio de quienes integran el padrón de afiliados y militantes de los partidos políticos, deba entenderse confidencial aunque el primero permita suponer la ideología política de aquellos, pues aun cuando pueda presumirse que comparten la del partido político al cual pertenecen, al externar su voluntad de integrarse a una entidad de interés público, dicha manifestación se traslada del ámbito privado al público, por ello ya no existe razón legal para considerarla confidencial.

De los textos trasuntos, se colige que la Sala Superior al interpretar los conflictos relacionados con el derecho de acceso a la información, siempre ha privilegiado el principio de máxima publicidad, pero sobre todo ha contribuido a determinar cuándo se vuelve público y consultable un dato personal, sin embargo, en materia electoral se ha reconocido que algunos de ellos, como el nombre, se convierten en información pública por estar en documentos que principalmente por razones de interés público deben estar al alcance de todo ciudadano.

Como corolario, se debe mencionar, el reglamento en materia de transparencia aludido anteriormente establece, es información confidencial la que contenga los datos personales de los afiliados o militantes, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular de carácter federal, salvo los contenidos en los directorios de sus órganos ejecutivos nacionales, estatales y municipales, y en las listas de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, que solamente contendrán el nombre completo y otros datos personales autorizados por el interesado.

Es decir, tanto en la jurisprudencia como en el reglamento se reconoce la existencia de ciertos datos que aunque son personales, no deben considerarse confidenciales al obrar en documentos de interés público o cuyo conocimiento resulta necesario para la población, lo cual desde luego cumple con lo mandado en el artículo 6, párrafo segundo, fracción II, de la Constitución de la República, porque se trata de limitaciones fijadas en

17. En la tesis XXVII/2009, de rubro: "PADRÓN DE AFILIADOS Y MILITANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA INFORMACIÓN DE QUIENES LO INTEGRAN NO ES CONFIDENCIAL."

un acto materialmente legislativo y justificado en razones de interés público, como es, por ejemplo, la necesidad del electorado de conocer el nombre de quién se postula para algún cargo de elección popular.

Así, como ya hice referencia, el derecho de acceso a la información tiene una limitante, el interés público, la cual se traduce en la protección de terceros en relación a la datos personales que pudieran dañar su integridad.

VI. CONCLUSIÓN.

El derecho al acceso de la información es una prerrogativa fundamental, porque el sujeto activo puede ser cualquier persona con el interés de hacer la solicitud correspondiente, sin importar su condición económica, social, cultural o de cualquier tipo, además está contemplado en nuestra Carta Magna, elevándose a categoría de derecho constitucional.

En ese sentido y en relación con el derecho electoral, el tópico en estudio cobra importancia en la vida democratizadora, al regular la rendición de cuentas del gobernante al gobernado (siempre que se solicite), tal como lo señala Norberto Bobbio:

“La obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no solo para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlo, sino porque también la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito”¹⁸

Así, al ser un derecho consagrado de manera constitucional y legal, el mismo es protegido por las leyes subjetivas y exigible en su caso con sustento en las de carácter adjetivo, como en el caso que nos interesa, en el ámbito electoral, a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, ante el órgano jurisdiccional competente.

En tanto, la protección al acceso a la información de carácter electoral, es de competencia en segunda instancia del poder judicial, el mismo tiende a cobrar relevancia, ya que su tutela no queda al arbitrio de la autoridad obligada.

Sin embargo tengamos en cuenta la restricción trazada para la obtención de la información petitionada, y la cual se actualiza en el interés público, garantizando que la divulgación de datos sobre un sujeto o ente lesione la integridad de cualquier otro sujeto que también ostenta el derecho de reserva de información.

18. Véase MAITRET Hernández Armando I. (2010), *Democracia Interna de los Partidos. Obligación de todo órgano o funcionario partidista a dar respuesta a militantes*, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral; 25, Editorial Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, D.F, p. 9.

De esta forma, la vida democrática se fortalece, al transparentarse el actuar de los electos de manera directa o indirecta por la ciudadanía para ser sus representantes y velar por el interés público, ya que en cualquier momento estarían obligados a informar el funcionamiento de su encargo tantas veces sea solicitado.

VII. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS.

- López Ayllón, S. (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6 de la Constitución mexicana*. México: Editorial Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, primera edición.
- Diccionario Jurídico Espasa*, (2002), Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, p. 609.
- Peschard, M.J. et al (2012). *Los partidos políticos frente al escrutinio. De la fiscalización a la transparencia, Serie Temas Selectos de Derecho Electoral*; 31. México: Editorial Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Maitret Hernández, A.I. (2010). *Democracia Interna de los Partidos. Obligación de todo órgano o funcionario partidista a dar respuesta a militantes, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral*. México: 25, Editorial Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Escobedo, J.F. (2010). *La invención del Transparencia*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera edición.
- Bustillos Rosqueñí, J. y Carbonel, M. (2007). *Hacia una democracia de contenidos: La reforma constitucional en materia de transparencia*. México: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera edición.
- Salazar Ugarte, P. Coord., (2007). *El poder de la Transparencia, Nueve derrotas a la opacidad*. México: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda edición.

LEYES Y REGLAMENTOS.

Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado en sesión del 23 de junio de este año y publicado en el DOF el 28 siguiente. ■

JURISPRUDENCIAS Y TESIS RELEVANTES SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

- Tesis relevante XXXVIII/2005 cuyo rubro señala: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE.
- Tesis relevante VI/2007 de rubro DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO ESTÁ SUJETO A LA CALIDAD O ACTIVIDAD DEL SOLICITANTE.
- Tesis relevante XXXIX/2005 de rubro: "DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES

A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

Tesis relevante XII/2007, de rubro: “DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN DIRECTAMENTE OBLIGADOS A RESPETARLO”

Jurisprudencia 22/2009, de rubro: “INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS MILITANTES ESTÁN FACULTADOS PARA SOLICITARLA DIRECTAMENTE”.

Tesis XL/2005, de rubro: “DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. SUBSISTE A PESAR DE LA PÉRDIDA DEL REGISTRO DE LAS ORGANIZACIONES DE CIUDADANOS, COMO PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.”

Jurisprudencia 4/2009 “INFORMACIÓN PÚBLICA. SE CONSIDERA COMO TAL LA CONCERNIENTE AL NOMBRE PROPIO RELACIONADO CON LA ENTIDAD FEDERATIVA O MUNICIPIO DE LOS MIEMBROS DE UN PARTIDO POLÍTICO.”

LOS PLAZOS O TÉRMINOS PROCESALES EN EL PROCEDIMIENTO DE AMPARO MEXICANO

Prosecution or procedure terms in the Mexican
"amparo" proceeding.

*Recepción: Febrero 07 de 2013
Aceptación: Abril 09 de 2013*

Verónica Franco Villalobos

*Maestra en Derecho Electoral por el IPS
Asesor del Congreso del Estado de Jalisco.
vero.franco7@hotmail.com*

Pedro Navarro Rodríguez

*Maestrante en Derecho y Abogado por la U de G.
navajapedro@hotmail.com*

Palabras Clave

Plazos o términos procesales, plazo prejudicial, plazo judicial, plazo postjudicial, plazo genérico prejudicial y plazos específicos prejudiciales.

Keywords

Prosecution or procedure terms, pre-judicial term, post-judicial term, generic pre-judicial term and specific pre-judicial term.

Pp. 242-259

Resumen

Se pretende dar las nociones teóricas esenciales de la figura jurídica de los plazos o los términos procesales en el procedimiento de amparo, abordada desde el punto de vista doctrinal por los principales juristas exponentes mexicanos en materia de amparo. Con los diversos conceptos de plazos o términos procesales, continuando con sus sistemas clasificatorios, sus funciones y finalizando con el desarrollo minucioso del plazo prejudicial y su subdivisión en plazo genérico y plazos específicos.

Dentro de los temas descritos se realizó también un análisis jurídico comparativo entre la Ley de Amparo Vigente y el Proyecto de Ley de Amparo aprobado por la Cámara de Senadores.

Abstract

We pretend to give the essential theoretical notions of the "amparo" trial prosecution terms from the point of view of principal mexical jurists on "amparo" matter. Starting it with several procedure term concepts, followed by its classifying systems and their functions, and ending with a thorough development of the prejudicial term and its divition into generic and specific terms.

Within the topic's description, there is a comparative analysis between the current "amparo" law and the "amparo" law project presented by the senate.

I. INTRODUCCIÓN.

Es importante mencionar los plazos juegan un papel trascendental dentro del procedimiento de amparo y sus efectos son determinantes principalmente para las partes, para reflejo de lo precisado se tiene el siguiente ejemplo: si un quejoso no interpone la demanda de amparo dentro del plazo establecido en la ley de amparo - el plazo es variable según el supuesto legal concreto en el que se encuentre - simplemente la autoridad jurisdiccional federal le tendrá por extemporánea su demanda, lo cual implicará la obvia consecuencia jurídica de que la autoridad responsable no deje de ejecutar su acto de autoridad aun cuando sea inconstitucional o inconvenional (GARCÍA, Gumersindo, 2010: 40)¹, por tanto, el quejoso ya no tendrá medio legal alguno para exigir que sus derechos humanos no le sean violentados o conculcados, persistiendo por tal motivo el acto de autoridad que afecta gravemente la esfera jurídica del gobernado.

1. Gumersindo concibe al Control Convencional en los siguientes términos: El control judicial de convencionalidad representa el examen de confrontación entre normas y actos internos respecto al derecho convencional de los derechos humanos, determinando judicialmente por los jueces competentes la incompatibilidad, restableciendo el pleno ejercicio de las libertades menoscabadas. El ejercicio de control de convencionalidad en México corresponde a todos los tribunales, federales, estatales o del Distrito Federal; ya sea mediante los procesos constitucionales o cualesquiera otros procesos ordinarios (administrativo, civil, familiar, laboral y penal principalmente).

Cabe hacer la advertencia oportuna que por cuestiones de espacio, no desarrollaremos ni los plazos judiciales o plazos durante la sustanciación o tramitación del procedimiento de amparo ni los plazos postjudiciales o plazos de cumplimiento y ejecución de sentencia de amparo.

Únicamente rogamos al lector sea empático con la situación en la cual vivimos los mexicanos en estos momentos y particularmente los coautores con la elaboración del presente ensayo y sin dejar de precisar que son causas ajenas e inimputables a nuestra voluntad los cambios legislativos futuros surgidos en las Reformas a la Ley de Amparo, pues es un hecho público que el proceso de Reforma de la Ley de Amparo se encuentra pendiente de aprobación por las Cámaras del Congreso de la Unión y las reformas a esta ley se han caracterizado por un drástico dinamismo legislativo con lo cual de un momento legislativo a otro pueden surgir cambios inesperados y tal vez rotundamente divergentes con los plazos previstos en este ensayo, incertidumbre que dilucidaremos hasta cuando sean publicadas oficialmente las Reformas a la Ley de Amparo; por ello es pertinente precisar, éste trabajo fue actualizado hasta el mes de enero de 2013 y por impedimentos de temporalidad los cambios legislativos posteriores a la admisión y publicación de este trabajo, nos es imposible de manera a priori contemplarlos por las razones ya expuestas.

II. CONCEPTO DE PLAZO O TÉRMINO PROCESAL EN EL PROCEDIMIENTO DE AMPARO, SU DIFERENCIA DOCTRINAL.

Legal y jurisprudencialmente, en materia de amparo el concepto de plazo o término procesal es utilizado indistintamente como sinónimo jurídico (ARELLANO, Carlos, 2008: 678 & RUIZ, Humberto, 2010: 303) Aunque doctrinalmente los juristas sí conciben la idea de la existencia de una diferencia entre ambos términos jurídicos.

Ignacio Burgoa establece, el concepto de término está vinculado estrechamente a la temporalidad, para un entendimiento más claro se hace una transcripción de la cita:

Desde luego, la idea de término procesal tiene una naturaleza esencialmente cronológica, pudiéndose concebir como el momento o punto de finalización de un lapso, de un intervalo, de un período. (BURGOA, Ignacio., 2009:419-420)

Para el Diccionario Jurídico Mexicano (IJJ de la UNAM, 2005: 2882), plazo es el lapso en el cual puede realizarse una obligación, mientras término es el momento en el que ha de cumplirse o extinguirse una obligación, siendo el término el fin del plazo.

Humberto Briseño Sierra, procesalista mexicano citado por José R. Padilla, define al término como un: Periodo o lapso de tiempo durante el cual se puede ejercitar un derecho o realizar válidamente cualquier acto procesal. En realidad es un plazo que lógicamente tiene un término o fin, fecha en que se agota. (PADILLA, José. 2010: 139)

Carlos Arellano García considera al término procesal como: El tiempo de que dispone una parte, un órgano jurisdiccional o un tercero, para ejercitar derechos o cumplir obligaciones, con oportunidad, dentro de las etapas en las que se divide el proceso. (ARELLANO, Carlos, 2008: 678)

Vizcarra Dávalos concibe al término como el espacio de tiempo en el cual debe realizarse una actuación procesal, a cargo de quienes intervienen en el proceso. (VIZCARRA, José, 2003: 266-267)

Ignacio Burgoa comparte la idea precisada por Vizcarra Dávalos, pues considera que para efectos del procedimiento de amparo el concepto de término procesal: Implica un período, un lapso o un intervalo dentro del cual se puede y se debe ejercitar una acción o un derecho o realizar válidamente cualquier acto procesal ante una autoridad. Tal es, pues, la acepción de la idea término procesal en general, que tiene lógicamente aplicación al amparo. (BURGOA, Ignacio., 2009:419-420)

Chávez Castillo hace una definición de término procesal (CHÁVEZ, Raúl., 2008: 136-137), atendiendo a su fuente de origen por el que puede emanar, estableciendo que término: Es el espacio temporal establecido por la ley y precisado por el juzgador, o bien, emanado de una convención entre partes cuando así lo admite el sistema legal, del cual dispone una parte, un órgano jurisdiccional o un tercero, para el ejercicio de un derecho, la realización de una actuación, el cumplimiento de una resolución, el acatamiento de un proveído, la satisfacción de un requerimiento o prevención, la cumplimentación de un mandamiento o el surgimiento de una consecuencia de derecho, dentro de un procedimiento jurisdiccional ya instaurado, en cualquiera de sus fases.

Arellano García especifica en relación con el término: El término en el proceso es el tiempo fijado por la ley y precisado, en su caso por el juzgador, en el que se puede ejercer derecho y cumplir obligaciones procesalmente válidos. Tal término tiene un momento en el que se inicia, otros momentos en los que transcurre y un momento final en que concluye. El término abarca todos los días y las horas en las que se puede realizar válidamente un acto procesal. (ARELLANO, Carlos, 2008: 431)

Por su parte, para Pallares citado en la obra de Vizcarra Dávalos, señala el término judicial es el tiempo en que un acto procesal debe llevarse a cabo para tener eficacia y validez legales. Agrega, que en su acepción más amplia, la palabra es sinónima de plazo, pero algunos jurisprudencia modernos establecen entre ellas la diferencia de que, mientras el término propiamente dicho, expresa el día y la hora a partir del cual debe efectuarse un acto procesal, el plazo consiste en un conjunto de días, dentro del cual pueden realizarse válidamente determinados actos. (VIZCARRA, José, 2003: 266-267)

En sintonía con lo anterior, se expresa la postura doctrinal fijada por Fix-Zamudio y Ferrer Mac-Gregor: La Ley de Amparo confunde los plazos y los términos. Por plazo se

entiende el periodo de tiempo en que debe realizarse un determinado acto procesal; en cambio, el término es el momento preciso en que debe efectuarse. Así, serán plazos los establecidos para el ejercicio de la acción de amparo y la mayoría de los previstos para las demás actuaciones procesales, siendo muy pocos los términos que la Ley de Amparo prevé, como la fecha para la celebración de la audiencia constitucional. (FIX-ZAMUDIO, Héctor, 2011: 143)

Ruiz Torres comenta, desde el punto de vista meramente gramatical no existe diferencia entre los vocablos plazo (del latín *placitum*, que significa convenido) y término (del latín *terminus*), ni tampoco legal ni jurisprudencialmente se da ésta diferencia entre éstos dos conceptos, pero doctrinalmente sí marca una diferenciación; apunta que la doctrina alemana y española los definen así: el plazo es un periodo de tiempo a todo lo largo del cual, desde el momento inicial y hasta el final, se puede realizar válidamente un acto procesal; el término, en cambio es el momento (día y hora) señalado para el comienzo de un acto procesal.

Sigue diciendo que en el procedimiento de amparo si hay diferencia entre término y plazo: En el procedimiento de amparo efectivamente existen periodos o lapsos para la realización de una actuación judicial (es decir plazos) como también existen momentos específicos para el comienzo de esos propios actos (esto es, términos).

Y culmina su idea: En amparo es sencillo discriminar entre plazos y términos. La regla general es que cuando se trata de audiencias o de comparecencias con día y hora fijos, cualquiera que sea su causa, estamos en presencia de un término y, por exclusión, hablaremos de plazo cuando la actuación pueda realizarse válidamente en un periodo de horas, de días o de un conjunto de meses. (RUIZ, Humberto, 2010: 323-325)

III. CONSIDERACIONES PARTICULARES ACERCA DEL CONCEPTO DE PLAZO EN EL PROCEDIMIENTO DE AMPARO.

Desde una perspectiva particular, cabe manifestar que la postura fijada por Ruiz Torres, si ha lugar para efectos exclusivos de la materia de amparo, pues ratificando la idea inicial se concluye que en el procedimiento de amparo, legal y jurisprudencialmente, no hay distinción lingüística alguna entre los vocablos de términos procesales y plazos, pero doctrinalmente sí cabe diferenciación.

Sin embargo, para efectos didácticos de todo este capítulo, se emplearán como sinónimo lingüístico las expresiones de términos procesales y plazos, indistintamente.

Más aún, cabe mencionar, en el Proyecto de Ley de Amparo dictaminado y aprobado por el Senado de la República, ya se rebasó el concepto inadecuado de término, adoptándose el vocablo de plazo (CÁMARA DE SENADORES, 2011: 13-16), que a criterio personal es un acertado avance legal.

IV. SISTEMAS DE CLASIFICACIÓN DE LOS PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO DE AMPARO.

Para los juristas Ignacio Burgoa, Chávez Castillo, así como Silva Ramírez, en el procedimiento de amparo existen dos clases de términos, (CHÁVEZ, Raúl, 2011: 99), los términos prejudiciales y judiciales (SILVA, Luciano, 2010: 294-295), el primer autor hace una clara diferencia entre los dos tipos de plazos, al respecto refiere que: En el juicio de amparo existen dos tipos de términos procesales: los prejudiciales y los judiciales. Los primeros, como su denominación lo indica, son aquellos de que dispone todo sujeto, antes de iniciar un juicio, para ejercitar la acción constitucional. Los segundos consisten en los períodos que legalmente se otorgan a las partes, dentro de un juicio, para desplegar determinados actos procesales. (BURGOA, Ignacio. 2009: 419-420)

A su vez Del Castillo Del Valle, define a los términos prejudiciales como: Al tiempo con que cuenta una persona para intentar una acción. Por tanto, el término prejudicial en amparo es el tiempo con que cuenta el gobernado para interponer la demanda de garantías. (DEL CASTILLO, Alberto, 2011: 198)

Mientras Silva Ramírez, denomina como términos prejudiciales: Aquellos en los que está transcurriendo el término para interponer la demanda de garantías. (SILVA, Luciano, 2010:294-295)

El mismo autor conceptualiza a los términos judiciales como: Aquellos en los que válidamente podemos ejercitar un acto procesal en la sustanciación del juicio de amparo. (SILVA, Luciano, 2010: 294-295)

Por otra parte Castillo del Valle hace alusión de una tercera clasificación, al agregar a los plazos descritos - prejudiciales y judiciales - los términos postjudiciales, cabe mencionar que éste autor denomina y tipifica la clasificación en comento atendiendo al momento de surgir el término.

Considerando por términos postjudiciales: Los que se actualizan una vez que se tiene sentencia ejecutoria en el juicio (son los que corren durante el incidente de ejecución de la sentencia. (DEL CASTILLO, Alberto, 2010: 171)

José R. Padilla comparte la clasificación anterior- de la existencia de los tres términos - y los conceptualiza de la siguiente manera:

- Prejudiciales: Se refieren al plazo para la presentación de la demanda
- Judiciales: A las diversas etapas del procedimiento
- Posjudiciales: A la secuela del cumplimiento de las sentencias. (PADILLA, José, 2010: 139)

Barrera Garza se adhiere a este tipo de clasificación de los términos pero la nombra atendiendo al momento en que se ejercita la acción. (BARRERA, Oscar, 2010: 119) Los autores del presente capítulo comparten la misma idea y visualizan ésta forma de clasificación de los plazos como uno de los más adecuados sistemas taxonómicos jurídicos de los plazos del procedimiento de amparo. A su vez, Ignacio Burgoa añade otra clasificación elocuente de los plazos atendiendo a su consumación, se enuncia la cita textual: El término o intervalo procesal, desde el punto de vista de su consumación o fenecimiento y de las consecuencias jurídicas que se derivan de éstos, puede ser prorrogable, improrrogable o fatal.

En el juicio de amparo podemos decir que generalmente los términos procesales son improrrogables o fatales, según el caso. Improrrogables, porque, para los distintos actos procesales que requieran un período cronológico especial para su ejercicio, su duración no puede ampliarse, y fatales, porque transcurrida ésta sin haber desplegado dentro de ella el acto que se debió haber desempeñado, se pierde este derecho automáticamente.

No obstante, y por lo que se refiere a algunos términos específicos en el juicio de amparo, si bien la ley no autoriza su prórroga, la práctica la ha sancionado, como sucede particularmente con el lapso de tiempo establecido para la rendición del informe previo y del justificado por la autoridad responsable, en cuyo caso ésta, por lo general los remite al juez del conocimiento después de vencido el término que legalmente se marca para ello, sin que esta extemporaneidad invalide su rendición. (BURGOA, Ignacio, 2009: 419-420)

En ese tenor, Barrera Garza se suma a la clasificación de Ignacio Burgoa, sólo que la denomina desde el punto de vista de su vencimiento. (BARRERA, Oscar, 2010: 116)

Carlos Arellano García adiciona a la comentada clasificación de los términos de Burgoa, - aunque cabe aclarar que a diferencia de éste, Arellano las separa en dos - en prorrogables e improrrogables y en fatales (perentorios o preclusivos) o no fatales; otras dos clasificaciones: Una, desde el punto de vista del origen de los términos en legales o judiciales y Otra, en términos individuales o comunes para las partes. (ARELLANO, Carlos, 2008: 679)

V. FUNCIÓN DE LOS PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO DE AMPARO.

Vizcarra Dávalos manifiesta que una de las dos principales funciones o efectos procesales que tienen los plazos es la de que: Tienden a la secuela del proceso, regulando el impulso procesal. (VIZCARRA, José., 2003: 266-267)

VI. LOS SISTEMAS PARA EL CÁMPUTO DE PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO DE AMPARO -3 MOMENTOS- (PLAZOS PREJUDICIALES, PLAZOS JUDICIALES Y POSTJUDICIALES).

A criterio particular se considera que en la Ley de Amparo existen tres sistemas de cómputos de plazos, no compartiendo la idea establecida por Ruiz Torres, en su libro

de Curso General de Amparo manifiesta sólo hay dos sistemas de cómputos de plazos (RUIZ, Humberto, 2010:332- 333), el primero referente a la interposición de la demanda (arts. 21 y 22, de la Ley de Amparo) o también denominado prejudicial; el segundo el relativo a la tramitación o sustanciación del procedimiento de amparo (art. 24, de la Ley de Amparo) al que se le nombra también judicial; y un tercero el actualizado una vez que haya causado sentencia ejecutoria de amparo, nominado también postjudicial (arts. 104, 105, de la Ley de Amparo).

Se hace la alusión que dentro del procedimiento de amparo estos plazos son excluyentes, pues la configuración de un supuesto de plazo, excluye radicalmente a los demás, para una mejor clarificación se expone un ejemplo: Cualquiera de los supuestos contemplados en el numeral 21 de la Ley de Amparo excluye a los del 24 de la misma legislación². Ruiz Torres contempla que mientras que en los plazos están sujetos a cómputo, los términos no se encuentran sujetos al cómputo. (RUIZ, Humberto, 2010: 332)

Los plazos prejudiciales para la presentación de una demanda de amparo se dividen en plazo genérico (4 supuestos) y plazos específicos (4 supuestos). Se les conoce como prejudiciales por ser anteriores al juicio de amparo -a su iniciación (formalmente un procedimiento de amparo inicia con la presentación de la demanda) - .

VII. PLAZO GENÉRICO.

Su fundamento legal está establecido en el artículo 21, de la Ley de Amparo principalmente y una parte del numeral 22.

El arábigo 21, de la Ley de Amparo contempla los 3 supuestos genéricos para la presentación de la demanda de amparo dentro de los 15 días siguientes:

- 1 A aquel -día- al que haya surtido sus efectos -conforme a la ley del acto reclamado- la notificación al quejoso -la resolución o acuerdo que se reclame-
- 2 A aquel -día- al que haya tenido conocimiento de ellos -de los actos reclamados- o de su ejecución -de los actos reclamados-
- 3 Al -día- en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos -de los actos reclamados-

Cabe resaltar que a este plazo genérico se incorpora el supuesto contemplado en el numeral 22, fracción II, párrafo tercero, de la enunciada Ley de Amparo:

2. Véase Tesis XC/90, (SEMANARIO, 1990:167). DEMANDA DE AMPARO. PARA CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE SU PRESENTACIÓN RESULTA INAPLICABLE EL ARTÍCULO 24, FRACCION I, DE LA LEY DE AMPARO.

4. Contra el acto reclamado consistente en el Acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado Extranjero³

Esos 4 supuestos conforman el plazo genérico prejudicial para presentar una demanda de amparo.

VIII. PLAZOS ESPECÍFICOS.

Su fundamento legal se encuentra en el artículo 22, de la Ley de Amparo.

Éste otro grupo de plazos prejudiciales para la presentación de una demanda de amparo está integrado por 4 supuestos especiales y son una excepción al plazo genérico -15 días- establecido por el arábigo 22, de la Ley de Amparo -se excluyen de dicho ordenamiento-. A saber son los siguientes:

1. Los casos que a partir de la vigencia de una ley son reclamables en amparo -lo que se conoce en el argot jurídico como leyes autoaplicativas (explicadas infra)- su plazo específico es de 30 días (art. 22, fracción I, Ley de amparo)⁴.
2. Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, destierro, la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales o cualesquiera de los actos prohibidos por el artículo 22, de la Constitución (explicitados infra) (CARBONELL, Miguel, 2011: 51) -lo que se conoce como los casos graves- su plazo es indefinido, esto es, la presentación de la demanda puede ser interpuesta en cualquier tiempo (art. 22, fracción II, Ley de amparo).
3. Cuando se trate de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente a juicio -tercero extraño a juicio-, si reside fuera del lugar del juicio de amparo, pero dentro de la República su plazo será de 90 días para la presentación de la demanda -lo que se denomina desde un punto de vista personal como ausentes intraterritoriales- contados a partir del día siguiente al -día- de que tuviere conocimiento de la sentencia (art. 22, fracción III, primera parte Ley de amparo).
4. Cuando se trate de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente a juicio -tercero extraño a juicio-, si reside fuera del lugar del juicio de amparo, pero fuera de la República su plazo será de 180 días para la presentación de la demanda -lo que se denomina desde un punto de vista particular como ausentes extraterritoriales- contados a partir del día siguiente al -día- de que tuviere conocimiento de la sentencia (art. 22, fracción III, segunda parte Ley de amparo).

3. Véase Tesis I.2º.P4, (SEMANARIO, 1996: 647). EXTRADICION, RESOLUCION DE. EL TÉRMINO DE QUINCE DÍAS PARA LA PRESENTACIÓN DE UNA DEMANDA DE GARANTÍAS, DEBE COMPUTARSE CONFORME A LA SEGUNDA DE LAS REGLAS CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE AMPARO.

4. Véase Tesis 323, (SEMANARIO, 2000: 378). LEYES, AMPARO CONTRA. TÉRMINO PARA PROMOVER LA DEMANDA.

Del Castillo del Valle explicita acertadamente este plazo genérico prejudicial, por lo que se hace una fiel transcripción:

- A. Tomando como base la notificación del acto reclamado. En este caso, se tiene una cédula en que se precisa la fecha en que el agraviado fue puesto en conocimiento del acto reclamado (el acto le fue notificado).
- B. Se toma en consideración el momento en que el quejoso tuvo conocimiento del acto reclamado. En este caso, el agraviado por el acto reclamado no ha sido notificado del mismo, por lo que tiene a su favor todo el tiempo que desee para formular la demanda, en la que argumentará, válidamente, que tuvo conocimiento del acto, en la fecha en que más convenga a sus intereses, sin que esta afirmación pueda ser desvirtuada por las otras partes en el amparo, por no existir pruebas idóneas para ello.
- C. En caso de no haber notificación personal, a partir de que el quejoso tuvo conocimiento de la ejecución del acto reclamado. En este caso hipotético, la autoridad responsable también obvió dar cumplimiento a la obligación de hacer del conocimiento del afectado por el acto, éste, y el agraviado no ha tenido conocimiento del referido acto, por lo que el término de quince días se computa a partir del siguiente al en que el quejoso haya tenido conocimiento del inicio de la ejecución del acto reclamado.
- D. Cuando no se ha notificado el acto reclamado al quejoso, ni se ha pretendido ejecutarlo, el término de quince días comenzará a correr desde el siguiente a aquel en que se haga sabedor del acto. En este supuesto (en que tampoco se notificó el acto reclamado al agraviado), existen en poder de la responsable documentos que hacen posible determinar el día en que el gobernado afectado por el acto se enteró de la existencia del mismo, ya que compareció ante ella y ahí se hizo sabedor del acto de autoridad que lo lesiona. (DEL CASTILLO, Alberto, 2010: 173-174)

Del Castillo del Valle enuncia, la demanda de amparo puede ser ampliada, cuando el quejoso la presenta dentro del plazo prejudicial pero no el último día en el que éste venza, siempre y cuando presente el escrito de ampliación antes de culminar el plazo de los 15 días, en razón de que se encuentra dentro del tiempo permitido por la Ley de Amparo para inconformarse con el acto reclamado. (DEL CASTILLO, Alberto, 2010: 175)

Cabe destacar que en el Proyecto de Ley de Amparo se sigue manteniendo el plazo genérico para la presentación de la demanda de amparo: 15 días, según lo establece su artículo 17. (CÁMARA DE SENADORES, 2011: 13-16). Guarda relación con el artículo 18, del citado Proyecto que establece que: Los plazos a que se refiere el artículo anterior [artículo 17] se computarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquél en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución. (CÁMARA DE SENADORES, 2011: 13-16)

Haciendo la manifestación que los 3 supuestos genéricos contemplados en la Ley de Amparo quedan inalterados en el Proyecto.

El magistrado Manuel Baráibar Constantino explicita del dispositivo 18 de dicho Proyecto lo siguiente: Desde nuestra perspectiva, es de primordial relevancia tener presente el momento a partir del cual debe comenzar a contar el plazo para la promoción de la demanda de amparo. La práctica cotidiana refleja que en muchos casos las demandas son desechadas por extemporáneas, precisamente por no considerar esa circunstancia.

En el artículo comentado se precisan las reglas conducentes, con lo cual se supera las contenidas en los artículos 21 y 24 de la ley vigente. Así, los plazos se computarán a partir del día siguiente al en que surtan sus efectos, conforme a la ley del acto, la notificación del acto o resolución reclamada, o a aquel que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución. Si el acto reclamado es una norma general autoaplicativa, el plazo de treinta días se computará a partir del día de su entrada en vigor. (ROMERO, Ricardo, 2012: 21-29)

Chávez del Castillo comenta, es irrelevante lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 22, de la Ley de Amparo, esto es, lo relativo al plazo de los 15 días para la interposición del amparo contra una resolución de extradición, porque no constituye ningún caso de excepción, al no dejar de ser un plazo ordinario de 15 días. (CHÁVEZ, Raúl, s/a: 72)

Silva Ramírez alude respecto a ese mismo tema lo siguiente: Cabe mencionar que con motivo de las reformas a la Ley de Amparo publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1994, específicamente el artículo 22, se establece que las resoluciones de extradición deben de impugnarse en amparo en el plazo general de 15 días; lo cual resulta antijurídico e inequitativo porque esas resoluciones implican una restricción a la libertad personal y en este caso el amparo puede interponerse en cualquier tiempo, tal y como se hacía hasta antes de dicha reforma. Además, el legislador se equivocó y demostró falta de prestancia jurídica porque en todo caso el precepto que debió adicionar era el artículo 21, es el que contempla la regla general de los 15 días para promover el amparo, y no este artículo 22, que contempla las excepciones a esta regla general. (SILVA, Luciano, 2010: 294-295)

El Proyecto de Ley de Amparo en lo conducente a la extradición expresa:

Artículo 17.-

II.- Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión o procedimiento de extradición, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años; (CÁMARA DE SENADORES, 2011: 13-16)

En cuanto al plazo de la Extradición contemplado en el mismo Proyecto el magistrado Manuel Baráibar Constantino señala: Si el acto reclamado es una sentencia definitiva condenatoria, que imponga una pena de prisión o el procedimiento de extradición, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años. En este sentido, tratándose de sentencias definitivas que impongan pena de prisión, consideramos que resultaría pertinente conservar la disposición contenida en el texto vigente, permitiendo promover el juicio de amparo en cualquier tiempo.

Asimismo, consideramos que tratándose del procedimiento de extradición, por la naturaleza de los actos que derivan del mismo, el plazo de ocho años resulta excesivo; en todo caso debería de ser de treinta días, en tanto que tales actos implican la libertad de la persona y el procedimiento de mérito contempla términos relativamente breves.

Ello a diferencia de lo previsto en el artículo 22, fracción II, tercer párrafo, de la ley vigente que prevé el plazo de quince días cuando el acto reclamado consista en el acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona. (ROMERO, Ricardo, 2012: 21-29)

Ahora bien, el artículo 33, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las reformas de derechos humanos de junio de 2011, ha sido radicalmente reformado en el sentido de que se ha reconocido el derecho de previa audiencia a los extranjeros en el caso de expulsión de extranjeros por parte del Ejecutivo, Ricardo J. Sepúlveda hace la siguiente alusión: Finalmente, se modifica esta disposición, que se había convertido en paradigmática y, por supuesto, vergonzante, por la arbitrariedad que suponía poder expulsar sin respetar ninguna norma de Estado de derecho moderno, a un extranjero que se considerara pernicioso. La adición no cumple con los estándares de derechos humanos ni del Estado de derecho, ya que no se trata de una garantía de audiencia frente a un juez imparcial, sino de un procedimiento administrativo frente a la propia autoridad administrativa, lo que no garantiza una verdadera protección, pero al menos tendrá que seguirse un procedimiento, y esto ya es un medio de defensa. Para rematar sobre lo limitado de la propuesta, se excluye el control judicial frente a la decisión administrativa. (SEPÚLVEDA, Ricardo, 2011: 206)

Y del mismo artículo -22 Ley de Amparo-, Silva Ramírez en lo que atañe a la residencia del agraviado el citado autor precisa que: En los amparos directos contra sentencias definitivas, laudos, o resoluciones que pongan fin al juicio, cuando no fue citado legalmente el quejoso y reside fuera del lugar donde se siguió el juicio donde emanó el acto reclamado, el término para interponer el amparo será de 90 días. Si el quejoso reside fuera de la República, el plazo será de 180 días, contados desde el siguiente en que tuvo conocimiento de la sentencia; sin embargo, si el quejoso designó mandatarios o señaló domicilio para oír notificaciones o se hizo sabedor de dichas resoluciones deberá estarse a la regla general de

los 15 días para interponer el juicio de garantías. (SILVA, Luciano, 2010: 294-295), y además señala: El término general para interponer amparo será de 15 días, sin embargo esta regla general no es absoluta, tiene excepciones, mismas que se contemplan en el artículo 22. (SILVA, Luciano, 2010: 294-295)

José R. Padilla aborda esta temática, de la siguiente manera:

- LAS LEYES AUOTAPLICATIVAS O DE ACCIÓN INMEDIATA: Este tipo de ordenamientos agravan a los particulares en sus garantías individuales desde el momento que entran en vigor. No se requiere la intervención de ninguna autoridad para que se produzca tal afectación de intereses jurídicos.

El titular de la acción de amparo goza de 30 días hábiles para combatirlas. Pero, en caso de no combatirse con motivo de su entrada en vigor, no significa haberlas consentido, sino que puede impugnarse dentro de los 15 días hábiles siguientes al primer acto de aplicación.

- LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS O DE ACCIÓN RESERVADA: Éstas pueden ser combatidas, dentro de los 15 días hábiles siguientes al primer acto de aplicación. Ello, sin importar que desde su nacimiento hayan sido autoaplicativas o simplemente heteroaplicativas. Artículo 114, Fracción II, Ley de Amparo.

Sigue manifestando el autor, existen 3 oportunidades para impugnar una ley de inconstitucional:

- 1 La primera oportunidad se presenta durante los 30 siguientes a su entrada en vigor, tratándose de leyes autoaplicativas.
- 2 La segunda durante los 15 días siguientes al primer acto de aplicación. Pudiendo haber sido autoaplicativas desde su inicio o simplemente heteroaplicativas. Fracción XII, Párrafo 2º, Artículo 73, Ley de Amparo.
- 3 El tercer supuesto se produce cuando, aun habiendo sido autoaplicativa y contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o juicio ordinario y éste sea agotado. Fracción XII, Párrafo 3º, Artículo 73, Ley de Amparo.

En éste último caso, el particular se somete (o bien, es sometido por la ley), a un procedimiento que, generalmente, concluye en una sentencia definitiva. Así, la demanda en donde no sólo se combatan los fundamentos de tal sentencia definitiva; sino, además la inconstitucionalidad de la ley aplicada, procede ante el Tribunal Colegiado de Circuito y luego mediante el Recurso de Revisión conoce la Suprema Corte de Justicia. Artículo 83, Fracción V, Ley de Amparo. (PADILLA, José, 2010: 200-201)

Silva Ramírez especifica de las Leyes autoaplicativas que: Si se impugna de inconstitucional una ley denominada por la doctrina autoaplicativa, es decir que desde su entrada

en vigencia automáticamente, sin necesidad de un acto aplicatorio de autoridad, causa perjuicios al quejoso que encuadre en su supuesto normativo, el término para interponer el amparo será dentro de los 30 días de la entrada en vigencia de la ley. (SILVA, Luciano, 2010: 294-295)

En el Proyecto de Ley de Amparo, en el artículo 17 fracción I sigue aplicando el mismo plazo de los 30 días para normas autoaplicativas. (CÁMARA DE SENADORES, 2011: 13-16)

En el mismo orden de ideas el magistrado Manuel Baráibar Constantino considera que: A diferencia de lo dispuesto por el artículo 22 vigente, ahora se precisa que si se reclama una norma general autoaplicativa, son aquellas que por su sola entrada en vigor afectan la esfera jurídica del gobernado, el plazo de presentación de la demanda será de treinta días; entendiéndose que si la norma es heteroaplicativa, esto es, que se requiere de acto específico de aplicación por parte de una autoridad, el plazo será de quince días, cuyo cómputo se hará conforme se indica en el artículo 18 siguiente. (ROMERO, Ricardo, 2012: 21-29)

Sigue diciendo el Proyecto, en su artículo 18, última parte, que para éste caso -el de las normas autoaplicativas- el plazo se empezará a computar a partir del día de su entrada en vigor. (CÁMARA DE SENADORES, 2011: 13-16)

Señala Burgoa que para saber cuándo entrará en vigor una ley y para saber cuándo comenzará a contar el término de los treinta días para presentar la demanda de amparo contra leyes auto-aplicativas es necesario recurrir a las reglas establecidas en los artículos 3° y 4° del Código Civil Federal que a la letra rezan:

Artículo 3o.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Artículo 4o.- Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.⁵

5. Véase Código Civil Federal.

Sigue diciendo que las anteriores disposiciones no son aplicables a la materia fiscal, por lo que se seguirá con la regla establecida en el artículo 7º, del Código Fiscal de la Federación vigente que se cita a continuación:

Artículo 7o.- Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior.⁶

Cabe aclarar, la obra de Burgoa no está actualizada en lo que se refiere concretamente al término enunciado en su texto, - el del decimoquinto día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial para que las leyes fiscales adquieran vigencia en el territorio nacional -, (BURGOA, Ignacio., 2009:422- 423) por lo que tal precepto ha dejado de tener aplicación, por las reformas que se han hecho al Código Fiscal de la Federación, prevaleciendo el nuevo término ya comentado - el del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial -.

Ruiz Torres hace una explicación clara de cuáles son estos tipos de actos: Si se trata de actos graves en materia penal, la demanda puede presentarse en cualquier tiempo, es decir, no existe plazo alguno. Aquí estamos hablando de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales (la denominada leve, que se practicó de modo reiterado en nuestro país durante el siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX). También se encuentran contemplados aquí los actos prohibidos por el art. 22 constitucional: ...la mutilación ...la infamia ...la marca ...los azotes ...los palos ...el tormento de cualquier especie, ...la multa excesiva ...la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas ...o trascendentales. (RUIZ, Humberto, 2010: 338)

El artículo 17, fracción IV, del Proyecto de Ley de Amparo, referente a casos graves y/o algunos de los actos prohibidos por el 22 de la carta magna dejó el mismo plazo subsistente en la presente Ley de Amparo: podrá presentarse en cualquier tiempo.(CÁMARA DE SENADORES, 2011: 13-16)

El magistrado Manuel Baráibar Constantino especifica que: La demanda de amparo podrá presentarse en cualquier tiempo si el acto reclamado implica peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, incomunicación, deportación, o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, así como la incorporación forzosa al ejército, armada o fuerza aérea nacionales.

De esta forma, el legislador pretende que la regulación de los plazos contenida en los artículos 21, 22, 217 y 218 de la ley vigente sea más clara y precisa. (ROMERO, Ricardo, 2012: 21-29).

6. Véase Código Fiscal de la Federación.

Ruiz Torres considera que los ausentes mencionados en el artículo 22, de la Ley de Amparo deben tener la calidad de extraños a juicio y no se tendrá por ausentes a: Quienes tengan mandatario en el lugar del juicio, a los que hubieren señalado para oír y recibir notificaciones en él, o de cualquier forma se hubiesen manifestado sabedores del procedimiento que haya motivado el acto reclamado. (RUIZ, Humberto, 2010: 339)

IX. CONCLUSIÓN.

El tema relativo a los plazos de promoción del juicio de amparo es de suma importancia, pues se modifican por completo los supuestos de la ley en vigor. En términos generales se busca ampliarlos, lo cual resulta paradójico con el sentir general de que es necesario lograr la más pronta tramitación y resolución de los juicios. La ampliación obedece, sin embargo, a razones mucho más complejas e instrumentales que la rápida tramitación por virtud de la disminución de los plazos.

Debe sostenerse que una correcta impartición de justicia requiere de una colaboración amplia y constante entre el juzgador y las partes, debiendo ser éstas las que, en principio, presentan los argumentos y fijan los hechos y puntos de derecho sobre los que aquél habrá de resolver. En ese sentido, existen argumentos de peso para considerar la ampliación de los plazos que rigen el juicio de amparo. La Comisión coincidía con las mismas preocupaciones, por ello explica que ampliar los plazos permite otorgar el tiempo necesario para hacer factible que las partes preparen con mayor cuidado y calidad la exposición de los argumentos en que basan sus pretensiones. Lo anterior logrará la calidad de los litigios se eleve y, con ello, se facilite la función del juzgador sobre los puntos de derecho a resolver. Asimismo, la ampliación de los plazos, no sólo para la presentación de la demanda sino de aquellos establecidos para la tramitación del juicio, permitirá un cabal acceso a la justicia y que la calidad de ésta se incremente. Estas son razones contundentes que soportan la intención de ampliar los plazos. (MURILLO, Jesús, 2011: 13-16)

Se destaca que en el Proyecto de Ley de Amparo se subsanaron muchos de los errores de la Ley de Amparo y de sus lagunas, sobre todo porque se tomaron en cuenta para la elaboración del mismo, las opiniones acertadas de grandes doctrinistas y especialistas de amparo, así como los criterios jurisprudenciales que han venido desarrollándose en la práctica judicial. ■

X. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

- Arellano García, C. (2008). *El juicio de amparo*. México: Porrúa.
- Barrera Garza, O. (2010). *Compendio de amparo*. México: Porrúa y Tecnológico de Monterrey.
- Burgoa, I. (2009). *El juicio de amparo*. México: Porrúa.
- Carbonell, M. (2011). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. México: Porrúa.
- Chávez Castillo, R. (2011). *Raúl, Juicio de Amparo*. México: Porrúa.
- Chávez Castillo, R. (2008). *Breve Diccionario de Amparo*. México: Porrúa.

- Chávez Castillo R. (2006). *Ley de amparo comentada*. México: Porrúa.
- Del Castillo del Valle, A. (2011). *Primer curso de amparo*. México: Ediciones Jurídicas Alma.
- Del Castillo del Valle, A. (2010). Alberto, *Ley de amparo comentada*. México: Ediciones Jurídicas Alma.
- Fix-Zamudio, H. y Ferrer Mac-Gregor, E. (2011). *Derecho de Amparo*. México: Porrúa y UNAM.
- García Morales, G. (2010). *El control judicial difuso de convencionalidad de los derechos humanos por los tribunales ordinarios en México*. México: UBIJUS.
- (2005). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico Mexicano (P-Z). México: Porrúa.
- R. Padilla, J. (2010). José, *Sinopsis de Amparo*. México: Porrúa.
- Romero Vázquez, R. (Coord.). (2012). *Análisis del Proyecto de Nueva de Ley de Amparo*. Memoria de la XII Jornada de Actualización Jurídica. México: Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A.C., Tercera y Quinta Regiones, UNAM & Universidad Tepantlato.
- Ruiz Torres, H.E. (2010). *Curso general de amparo*. México: Oxford.
- Sepúlveda, I, R.J. (2011). *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, CARBONELL Miguel y SALAZAR Pedro (Comps.). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Silva Ramírez, L. (2010). *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*. México: Porrúa.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del justiciable en materia de amparo*, Poder Judicial de la Federación, México, 2011.
- Tesis XC/90, p. 167, Octava Época, Tercera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo V. Primera parte, Enero a Junio de 1990.
- Tesis I.2º.P4, p.647, Novena Época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, Septiembre de 1996.
- Tesis 323, p. 378, Séptima Época, Pleno, Apéndice 2000, Tomo I, Constitucional, Jurisprudencia SCJN.
- Tesis de Jurisprudencia P.XXV/97, p. 122, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, Febrero de 1997.
- Tesis 2ª./J 18/2003; Tesis de Jurisprudencia 18/2003, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de Marzo de 2003, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Marzo de 2003.
- Tesis VI.1º.9K, p.703, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Agosto de 1997.
- Vizcarra Dávalos, J. (2003). *Teoría general del proceso*. México: Porrúa.

LEYES Y PÁGINAS WEB.

- Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. (1928). Código Civil Federal. México: Poder Legislativo. Disponible en internet (recuperado el 28 de mayo de 2011): <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. (1936). Ley de Amparo. Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Poder Legislativo. Disponible en internet (recuperado el 28 de mayo de 2011): <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

- Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. (1943). Código Federal de Procedimientos Civiles. México: Poder Legislativo. Disponible en internet (recuperado el 28 de mayo de 2011): <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. (1981). Código Fiscal de la Federación. México: Poder Legislativo. Disponible en internet (recuperado el 28 de mayo de 2011): <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. (1995). Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. México: Poder Legislativo. Disponible en internet (recuperado el 28 de mayo de 2011): <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Cámara de Senadores. H. Congreso de la Unión. (2011). Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. México: 13 de Octubre de 2011, Senado de la República. Disponible en internet (recuperado el 10 de noviembre de 2011): [proyecto_amparo.pdf](#) (protegido) pp.13-16 (Artículos 17-23).
- MURILLO KARAM, Jesús y ZAPATA PEROGORDO, José Alejandro. Cámara de Senadores. H. Congreso de la Unión. (2011). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. México: 15 de Febrero de 2011, Senado de la República. Disponible en internet (recuperado el 10 de noviembre de 2011): [proyecto_amparo.pdf](#) (protegido) pp.13-16 (Artículos 17-23).

JURISPRUDENCIA EN DERECHO ELECTORAL

Ma. del Carmen Díaz Cortés

Maestra en Derecho Electoral por el Instituto "Prisciliano Sánchez".
Secretaria Relatora del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.
diaz_melly@hotmail.com

PRESENTACIÓN.

Apreciados lectores de *Sufragio*, en esta oportunidad que comparto con ustedes, y antes de abordar las novedades en materia de jurisprudencia durante el último semestre, haré brevemente un recuento de los principales criterios jurisprudenciales que se adoptaron en la sentencia recaída al Juicio de Inconformidad identificado con el número de expediente SUP-JIN-359/2012¹, en virtud del cual, como sabemos, se dirimió la controversia post-electoral de la elección presidencial 2012 en México, aprobada de forma unánime por los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Una resolución, que desde que se proyectó y se aprobó ha provocado en diversos autores, análisis de sus consideraciones de fondo. La autoridad jurisdiccional electoral federal, en su función jurisdiccional se atuvo a los principios que, como sostiene el autor Luis Antonio Corona Nakamura²: *"...los principios generales que orientan el ejercicio de la función jurisdiccional electoral, en nuestro concepto, pueden clasificarse en dos grupos: a) Directos, que son aquellos que apuntan directamente a los fines o valores que se persiguen o tutelan mediante la existencia propiamente dicha de esta función especializada de los órganos de gobierno del Estado, esto es, los que guían la actuación del juez, per se, y que la doctrina identifica como los principios dirigidos a los órganos aplicadores; y b) los indirectos, que se refieren a los valores o fines generales que dan estructura y sentido al Derecho Positivo electoral"*, deben imperar en su labor de impartir justicia.

En la parte considerativa de la citada sentencia –y vasta, ya que consta de mil trescientas cuarenta y seis fojas- la Sala Superior invocó y adoptó diversos criterios de jurisprudencia

1. Consultable en la página oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Internet: www.trife.org.mx, motivada por la inconformidad presentada por la coalición "Movimiento Progresista", a fin de controvertir la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo triunfo fue del candidato postulado por la coalición "Compromiso por México".
2. Corona Nakamura, Luis Antonio, *La justicia electoral en el sistema constitucional mexicano*, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, Instituto "Prisciliano Sánchez" y Universidad de Guadalajara, México 2009, p.p. 84 y 85.

esenciales de los que ahora, considero oportuno, hacer el siguiente repaso temático sobre algunas de ellas:

SENTENCIA DEL JUICIO DE INCONFORMIDAD – ELECCIÓN PRESIDENCIAL	
UBICACIÓN	RUBRO DEL CRITERIO Y SU APLICACIÓN CONTEXTUAL
Foja 37	Tesis aisladas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguientes:
CONSIDERANDO TERCERO. Consideraciones generales sobre la pretensión de nulidad de la elección presidencial por violación a los principios constitucionales.	<p>“PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”;</p> <p>“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”;</p> <p>“PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”;</p> <p>“SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”;</p> <p>“SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO”;</p> <p>“CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.</p> <p>Al fijar el marco constitucional, legal y convencional de estudio de fondo.</p> <p>Textual en la sentencia:</p> <p>“Asimismo, bajo el nuevo modelo de control, todos los jueces y tribunales nacionales —y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no es la excepción— están llamados a garantizar la plena vigencia y eficacia del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito de su competencia y de acuerdo con los procedimientos establecidos.”</p>
Foja 41	Tesis X/2001 sustentada por esta Sala Superior, de rubro: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.
CONSIDERANDO TERCERO. Consideraciones generales sobre la pretensión de nulidad de la elección presidencial por violación a los principios constitucionales.	<p>Al fijar el marco constitucional, legal y convencional de estudio de fondo.</p> <p>Textual en la sentencia:</p> <p>“Dado el carácter normativo de la Constitución, los principios anteriores resultan vinculantes y, por lo tanto, constituyen condiciones o elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección sea considerada constitucionalmente válida”.</p>
Foja 69	Tesis relevante XXXI/2004, con rubro: NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.
CONSIDERANDO TERCERO. Consideraciones generales sobre la pretensión de nulidad de la elección presidencial por violación a los principios constitucionales.	<p>Al referirse a los elementos valorativos de una irregularidad. Su carácter determinante.</p> <p>Textual en la sentencia:</p> <p>“Así, aunado al factor cuantificable, es necesario valorar aspectos cualitativos, respecto de las circunstancias plenamente acreditadas, invocadas por los actores en los medios de impugnación electoral, a partir de los cuales se puede considerar que se actualiza la nulidad de una determinada elección.”</p>

<p>Foja 80</p> <p>CONSIDERANDO CUARTO. Consideraciones generales sobre carga y estándar de prueba</p>	<p>Tesis relevante XXVII/2008, con rubro PRUEBAS TÉCNICAS. POR SU NATURALEZA REQUIEREN DE LA DESCRIPCIÓN PRECISA DE LOS HECHOS Y CIRCUNSTANCIAS QUE SE PRETENDEN DEMOSTRAR.</p> <p>Al referirse a las consideraciones generales sobre carga y estándar de prueba.</p> <p>Textual de la sentencia:</p> <p>“Así, para que un determinado material probatorio sea aceptado en un juicio debe cumplir con un mínimo de elementos o requerimientos que forman parte de la garantía del debido proceso, a saber: 1) que la prueba sea lícita; 2) la prueba debe tener vinculación a un hecho o hechos concretos; y 3) referir las circunstancias de modo, tiempo y lugar.</p> <p>Consecuentemente, la exigencia anterior entendida como carga de la prueba no puede considerarse como una medida irracional o desproporcionada, más bien, acompaña la forma y términos de las pruebas presentadas que deben estar referidas a las irregularidades concretamente planteadas por la actora en el presente apartado.”</p>
<p>Fojas 104 y 105</p> <p>CONSIDERANDO SEXTO. Consideraciones generales sobre los alcances de la libertad de expresión en una sociedad democrática</p>	<p>Jurisprudencia 29/2002, con rubro DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.</p> <p>Al referirse a los alcances de la libertad de expresión en una sociedad democrática</p> <p>Textual de la sentencia:</p> <p>“Al respecto, en términos de los artículos 1º, párrafos primero a tercero; 6º, párrafo primero, y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos y de los convenios internacionales celebrados por México, en específico, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19, párrafo 2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13, párrafo 1), la libertad de expresión, es un derecho humano fundamental, cuyo ejercicio debe ser garantizado y potenciado para la consolidación de una sociedad democrática. Este criterio es coincidente con la jurisprudencia internacional en la materia.</p> <p>Por ello debe de realizarse una interpretación y aplicación de las disposiciones relativas que potencie su ejercicio y que, por consecuencia, lleve a una interpretación estricta y restrictiva de las limitaciones a dichos derechos, puesto que se trata de una condición mínima para la adecuada tutela de la dignidad de cada persona y su desarrollo.”</p>
<p>Foja 111</p> <p>CONSIDERANDO SEXTO. Consideraciones generales sobre los alcances de la libertad de expresión en una sociedad democrática</p>	<p>Jurisprudencia 11/2008 con rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.</p> <p>Al referirse a los alcances de la libertad de expresión en una sociedad democrática</p> <p>Textual de la sentencia:</p> <p>“Al respecto, este órgano jurisdiccional ha reiterado que la libertad de expresión e información, si bien no son derechos de carácter absoluto, en lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Por lo que no se considera una transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática.”</p>
<p>Foja 532</p> <p>CONSIDERANDO OCTAVO Estudio de fondo de los agravios expuestos</p>	<p>Jurisprudencia 38/2002, cuyo rubro es: NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARIA.</p> <p>Al analizar el tema 3. Financiamiento encubierto por conducto de Banco Monex, S.A y refiriéndose a 3.2.3. Hechos que derivan de las pruebas allegadas por las partes y el estado que guarda la tramitación de la queja Q-UFRPP42/2012 y su acumulada Q-UFRPP43/2012</p> <p>Textual de la sentencia:</p> <p>“Entonces, para dilucidar respecto de la certeza de los hechos que sustentan su planteamiento, expresados a la periodista, habrán de confrontarse materialmente con las pruebas allegadas y en general, las pruebas con que se cuenta para decidir, esto es, la que han informado a este órgano jurisdiccional las autoridades electorales administrativas, para en su caso, encontrar la adminiculación necesaria para corroborarlos, o bien, para determinar que no encuentran soporte respecto de su veracidad.”</p>

<p>Foja 738 CONSIDERANDO OCTAVO Estudio de fondo de los agravios expuestos</p>	<p>Jurisprudencia 11/2002, de rubro: PRUEBA TESTIMONIAL. EN MATERIA ELECTORAL SÓLO PUEDE APORTAR INDICIOS. Al analizar el tema 4. Concepto de agravios relacionados con tiendas Soriana, y refiriéndose a 4.4 estudio de fondo de la controversia. Textual de la sentencia: “... cabe precisar que ha sido criterio de esta Sala Superior que el valor que se le otorgue a declaraciones de testigos ante notario público dependerá de las máximas de la experiencia y de las reglas de la lógica, en consideración a las circunstancias particulares que se presenten en cada caso, y en relación con los demás elementos del expediente, como una posible fuente de indicios, porque la diligencia en que el notario elabora el acta no se involucra directamente al juzgador, ni asiste el contrario al oferente de la prueba, tal falta de inmediación merma de por sí el valor que pudiera tener esta probanza, si su desahogo se llevara a cabo en otras condiciones, al favorecer la posibilidad de que el oferente la prepare ad hoc, es decir, de acuerdo a su necesidad, sin que el juzgador o la contraparte puedan poner esto en evidencia, ante la falta de oportunidad para interrogar y repreguntar a los testigos.”</p>
<p>Foja 826 CONSIDERANDO OCTAVO Estudio de fondo de los agravios expuestos</p>	<p>Tesis X/2001, de rubro: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. Al analizar el tema 5. Gastos excesivos en campaña electoral y aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil, y refiriéndose al estudio del rebase de tope de gastos de campaña como posible violación relacionada con la invalidez de una elección. Textual de la sentencia: “En forma paralela a esta finalidad de la fiscalización en cuanto a transparentar los aspectos financieros de los partidos políticos, se prevén restricciones al uso y destino de los gastos que pueden efectuar los partidos en las campañas electorales, es decir, la propia Constitución Federal y la regulación secundaria, establecen condiciones equitativas de la contienda, lo que constituye uno de los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, en el marco del sistema jurídico-político construido en la Constitución General y en los ordenamientos electorales estatales, siendo un imperativo de orden público, por ende, de obediencia inexcusable e irrenunciable.”</p>

Referido lo anterior, a continuación enlisto los criterios que se han emitido en este último semestre.

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES 2012-2013.

Jurisprudencia 29/2012

ALEGATOS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE TOMARLOS EN CONSIDERACIÓN AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

Quinta época

Recurso de apelación. SUP-RAP-44/2010.—Actor: Luis Francisco Deya Oropeza.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—6 de mayo de 2010.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Héctor Reyna Pineda, Roberto Cordero Carrera y Anabel Gordillo Argüello.

Recursos de apelación. SUP-RAP-66/2011 y acumulados.—Actores: Partido de la Revolución Democrática y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—6 de julio de 2011.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Juan Marcos Dávila Rangel.

Recurso de apelación. SUP-RAP-276/2012.—Actor: Radio Colima, S.A.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—20 de junio de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: Daniel Juan García Hernández.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticuatro de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 33/2012

CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PUEDEN REALIZAR ACTOS DE CAMPAÑA EN PROCESOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES).

Quinta época

Contradicción de criterios. SUP-CDC-7/2012.—Entre los sustentados por la Sala Superior y la Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—5 de diciembre de 2012.—Mayoría de seis votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Jorge Alberto Orantes López.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el cinco de diciembre de dos mil doce, aprobó por mayoría de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 24/2012

COMPETENCIA. LAS DETERMINACIONES DICTADAS POR LA SALA SUPERIOR EN LA MATERIA, NO SON RECURRIBLES.

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-535/2012. Acuerdo de Sala Superior.—Actor: Gabriel Pedroza Escalera.—Autoridad responsable: Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Aguascalientes.—4 de mayo de 2012.—Unanimidad de cuatro votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Fernando Ramírez Barrios.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-536/2012. Acuerdo de Sala Superior.—Actor: César Amado Cervantes Mena.—Autoridad responsable: Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Aguascalientes.—4 de mayo de 2012.—Unanimidad de cuatro votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Fernando Ramírez Barrios.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-537/2012. Acuerdo de Sala Superior.—Actora: Xóchitl Analí Dávila Cisneros.—Autoridad responsable: Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Aguascalientes.—4 de mayo de 2012.—Unanimidad de cuatro votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Fernando Ramírez Barrios.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el tres de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 1/2013

COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-422/2008.—Actores: José Guadalupe Medrano Chaires y otros.—Autoridad responsable: Ayuntamiento de Zinapécuaro, Michoacán.—10 de julio de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Emilio Buendía Díaz.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-287/2010.—Actor: Partido del Trabajo.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—29 de septiembre de 2010.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Paula Chávez Mata.

Recurso de apelación. SUP-RAP-190/2012.—Actor: Movimiento Ciudadano.—Autoridad responsable: Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.—9 de mayo de 2012.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Isaías Trejo Sánchez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintitrés de enero de dos mil trece, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 28/2012

INTERÉS JURÍDICO. LO TIENEN QUIENES PARTICIPAN EN EL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS LOCALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA PROMOVER JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-10804/2011.—Actora: Beatriz Reyes Ortiz.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—16 de noviembre de 2011.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretaria: Claudia Valle Aguilasoch.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-10809/2011.—Actor: Rafael Flores García.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—16 de noviembre de 2011.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Carlos Vargas Baca.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-10811/2011.—Actor: Víctor Oscar Pasquel Fuentes.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—16 de noviembre de 2011.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Francisco Javier Villegas Cruz.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecisiete de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 31/2012

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE OMISIONES QUE VULNEREN EL DERECHO DE ASOCIACIÓN.

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-3089/2012.—Actor: Carlos Froylán Navarro Corro por derecho propio y en representación del grupo de ciudadanos denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político”.—Autoridad responsable: Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla.—3 de octubre de 2012.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: José Wilfrido Barroso López y Rodrigo Quezada Goncen.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-3090/2012.—Actor: Elieser Casiano Popocatl Castillo por derecho propio y en representación del grupo de ciudadanos denominado “Partido Ciudadano Anticorrupción”.—Autoridad responsable: Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla.—3 de octubre de 2012.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Juan Carlos López Penagos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-3091/2012.—Actor: Carlos Froylán Navarro Corro por propio derecho y en representación del grupo ciudadano denominado “Pacto Social de Integración, Partido Político”.—Autoridad responsable: Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla.—3 de octubre de 2012.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Carlos A. Ferrer Silva.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiocho de noviembre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 4/2013

LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.

Quinta época

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-49/2010.—Actor: Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Quintana Roo.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Quintana Roo.—6 de mayo de 2010.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretarios: Julio César Cruz Ricárdez y Luis Alberto Balderas Fernández.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-113/2010.—Actor: LIX Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala.—Autoridad responsable: Sala Electoral-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala.—13 de mayo de 2010.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Luis Alberto Balderas Fernández.

Asunto General. SUP-AG-23/2010.—Promovente: Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, Oaxaca.—27 de mayo de 2010.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Gerardo Sánchez Trejo.

Jurisprudencia 32/2012

PARTIDOS POLÍTICOS. SON RESPONSABLES DEL CONTROL DE INGRESOS Y GASTOS DE SUS PRECANDIDATOS.

Quinta época

Recurso de apelación. SUP-RAP-302/2009.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—9 de diciembre de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Juan Marcos Dávila Rangel.

Recurso de apelación. SUP-RAP-436/2012.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—26 de septiembre de 2012.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Adriana Fernández Martínez, Fernando Ramírez Barrios y Víctor Manuel Zorrilla Ruíz.

Recurso de apelación. SUP-RAP-445/2012.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—24 de octubre de 2012.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Iván Ignacio Moreno Muñiz y Jorge Alfonso Cuevas Medina.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiocho de noviembre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 2/2013

PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. LA RESPUESTA SE DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE EN EL DOMICILIO SEÑALADO POR EL PETICIONARIO.

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1251/2010.—Actora: Hilda Margarita Gómez Gómez.—Responsable: Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.—16 de diciembre de 2010.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Hugo Domínguez Balboa.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-36/2011.—Actora: Jesús María Doddoli Murguía.—Responsables: Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional y otro.—23 de febrero de 2011.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Arturo Espinosa Silis.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-3005/2012.—Actor: Arturo Antelmo Chávez Juárez.—Responsable: Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.—10 de octubre de 2012.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Rodrigo Quezada Goncen.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintitrés de enero de dos mil trece, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 30/2012

RADIO Y TELEVISIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO PUEDEN UTILIZAR EL TIEMPO QUE LES ASIGNA EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA LA PROMOCIÓN DE ASOCIACIONES CIVILES.

Quinta época

Recurso de apelación. SUP-RAP-64/2012.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—28 de marzo de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretario: Juan Manuel Arreola Zavala.

Recurso de apelación. SUP-RAP-255/2012.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—6 de junio de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: David Cetina Menchi.

Recurso de apelación. SUP-RAP-103/2012.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—20 de junio de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Arturo Espinosa Silis.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta y uno de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 26/2012

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

Quinta época

Recurso de reconsideración. SUP-REC-171/2012.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco.—14 de septiembre de 2012.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Disidente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Laura Esther Cruz Cruz, Claudia Myriam Miranda Sánchez y Roberto Zozaya Rojas.

Recursos de reconsideración. SUP-REC-180/2012 y acumulados.—Actores: Partido de la Revolución Democrática y otros.—Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal.—14 de septiembre de 2012.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Disidente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Clicerio Coello Garcés, Ramiro López Muñoz, Víctor Manuel Rosas Leal y Salvador Andrés González Bárcena.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-168/2012.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco.—26 de septiembre de 2012.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Pedro

Esteban Penagos López.—Secretarios: Sergio Dávila Calderón y Jorge Alberto Orantes López. La Sala Superior en sesión pública celebrada el diez de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 3/2013

REGISTRO DE PARTIDOS O AGRUPACIONES POLÍTICAS. GARANTÍA DE AUDIENCIA.

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1895/2012.—Actora: Shuta Yoma, A.C.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.—3 de octubre de 2012.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretarios: José Alfredo García Solís y Enrique Figueroa Ávila.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-3218/2012.—Actora: Organización “Democracia e Igualdad Veracruzana”.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.—9 de enero de 2013.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretario: Juan Manuel Arreola Zavala.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-6/2013.—Actora: Organización Ciudadana “Partido Progresista de Coahuila”.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza.—16 de enero de 2013.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Sergio Dávila Calderón.

Jurisprudencia 25/2012

REPRESENTACIÓN. ES ADMISIBLE EN LA PRESENTACIÓN E INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

Quinta época

Contradicción de criterios. SUP-CDC-6/2012.—Entre los sustentados por la Sala Regional correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León y la Sala Regional correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—10 de octubre de 2012.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Enrique Aguirre Saldivar.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diez de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 27/2012

REVOCACIÓN DE MANDATO. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNARLA.

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-132/2008.—Actor: Eduardo Valenzuela Alba.—Autoridad responsable: Congreso del Estado de Nayarit.—2 de abril de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Ernesto Camacho Ochoa.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-287/2012.—Actores: Héctor Nava González y otros.—Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.—29 de febrero de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Enrique Figueroa Ávila.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1781/2012.—Actor: J. Encarnación Ramos Juárez.—Autoridad responsable: Ayuntamiento Constitucional de Cuautitlán Izcalli, Estado de México.—18 de julio de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretario: Carmelo Maldonado Hernández.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diez de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

TESIS 2012-2013

Tesis XXVIII/2012

BOLETA ELECTORAL. ESTA PERMITIDO ADICIONAR EL SOBRENOMBRE DEL CANDIDATO PARA IDENTIFICARLO.

Quinta época

Recurso de apelación. SUP-RAP-188/2012.—Actor: Partido Nueva Alianza.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—9 de mayo de 2012.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Carlos Vargas Baca.

Recurso de apelación. SUP-RAP-232/2012.—Actor: Nueva Alianza.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—23 de mayo de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Víctor Manuel Rosas Leal.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecisiete de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de seis votos la tesis que antecede.

Tesis XXXI/2012

COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE MAXIMIZARSE EL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS.

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1895/2012.—Actora: Shuta Yoma, A.C.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.—3 de octubre de 2012.—Unanimidad de seis

votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: José Alfredo García Solís y Enrique Figueroa Ávila.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta y uno de octubre de dos mil doce, aprobó por mayoría de seis votos la tesis que antecede.

Tesis III/2013

CONSEJERO CIUDADANO. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO MILITANTE DE UN PARTIDO POLÍTICO, PARA SER DESIGNADO, DEBE SUJETARSE A TEMPORALIDAD (LEGISLACIÓN DE GUANAJUATO).

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-3236/2012.—Actor: Santiago López Acosta.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato.—23 de enero de 2013.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretario: Juan Manuel Arreola Zavala.

Tesis V/2013

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU INTEGRACIÓN INCIDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL.

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-12639/2011.—Actor: Jaime Fernando Cárdenas Gracia.—Autoridades responsables: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras.—30 de noviembre de 2011.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: José Luis Ceballos Daza.

Tesis XXXV/2012

DEBATES PRESIDENCIALES. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE FACULTADES PARA ORDENAR SU TRANSMISIÓN EN CADENA NACIONAL.

Quinta época

Recurso de apelación. SUP-RAP-198/2012.—Actora: Coalición Movimiento Progresista.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—4 de mayo de 2012.—Unanimidad de cuatro votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Janine Otalora Malassis, Guillermo Ornelas Gutiérrez y Jesús González Perales.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecinueve de diciembre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis XXXIV/2012

DERECHO DE RÉPLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL AFECTADO DEBE ACUDIR PREVIAMENTE ANTE EL RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN.

Quinta época

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-292/2011.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Es-

tado de Guerrero.—23 de noviembre de 2011.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Juan Manuel Sánchez Macías.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiocho de noviembre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis XXXVI/2012

FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA. DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES A RECIBIRLO EN EL ÁMBITO LOCAL (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE).

Quinta época

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-68/2012.—Actor: Partido del Trabajo.—Autoridad responsable: Juzgado Segundo de Primera Instancia del Ramo Electoral del Poder Judicial del Estado de Campeche.—11 de abril de 2012.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Adriana Fernández Martínez, Fernando Ramírez Barrios y José Artemio Roveló Garrido.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecinueve de diciembre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis XXXII/2012

INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. EL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES DEBE PROPORCIONARLA A LAS AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES PARA LA INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.

Quinta época

Recurso de apelación. SUP-RAP-456/2012.—Actor: Instituto Electoral del Distrito Federal.—Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral.—3 de octubre de 2012.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: David Cetina Menchi.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta y uno de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis XXX/2012

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LOS DIPUTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLO CONTRA LA OMISIÓN DE ELEGIR A LOS CONSEJEROS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-12639/2011.—Actor: Jaime Fernando Cárdenas Gracia.—Autoridades responsables: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras.—30 de noviembre de 2011.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: José Luis Ceballos Daza.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticuatro de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de cinco votos la tesis que antecede.

Tesis XXIX/2012

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE PARA IMPUGNAR LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-10801/2011.—Actor: Andrés Manuel López Obrador.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—23 de noviembre de 2011.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Omar Espinoza Hoyo.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecisiete de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de seis votos la tesis que antecede.

Tesis XXXIII/2012

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL DE ADQUIRIR TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN NO PUEDE SUJETARSE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1749/2012.—Actor: Gumesindo García Morelos.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—27 de junio de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: David Cetina Menchi.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1774/2012.—Actores: Federico Jesús Reyes Heróles González Garza y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—29 de junio de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretarios: David Cetina Menchi, Enrique Figueroa Ávila y Mauricio Huesca Rodríguez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta y uno de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis XXXVII/2012

MAGISTRADOS ELECTORALES LOCALES. PERIODO DE EJERCICIO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ).

Quinta época

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-10656/2011 y acumulado.—Actores: Antonio Barrera Morales y otro.—Autoridades responsables: LIX Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí y otras.—30 de noviembre de 2011.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretaria: Berenice García Huante.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecinueve de diciembre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis I/2013

PARTIDOS POLÍTICOS. TIENEN DERECHO A INTEGRAR ÓRGANOS ELECTORALES LOCALES RESPECTO DE PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (LEGISLACIÓN DE SONORA).

Quinta época

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-10/2012.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral de Sonora.—29 de febrero de 2012.—Mayoría de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintitrés de enero de dos mil trece, aprobó por mayoría de seis votos la tesis que antecede.

Tesis IV/2013

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL. SU DESIGNACIÓN, POR PARTE DEL PODER LEGISLATIVO, ES INCONSTITUCIONAL.

Quinta época

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-195/2012.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: LXI Legislatura del H. Congreso del Estado de Tamaulipas.—30 de enero de 2013.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: José Eduardo Vargas Aguilar e Iván Ignacio Moreno Muñiz.

Tesis XXVI/2012

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.

Quinta época

Recurso de reconsideración. SUP-REC-163/2012.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México.—3 de septiembre de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Pedro Bautista Martínez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el tres de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de seis votos la tesis que antecede.

Tesis II/2013

RESIDENCIA. EL PLAZO REQUERIDO PARA SER DESIGNADO MAGISTRADO ELECTORAL LOCAL, DEBE SER JUSTIFICADO Y RAZONABLE (LEGISLACIÓN DE SINALOA).

Quinta época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1/2013.—Actor: Jesús Estrada Ferreiro.—Autoridad responsable: Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa.—9 de enero de 2013.—

Unanimidad de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Rodrigo Torres Padilla.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de enero de dos mil trece, aprobó por unanimidad de seis votos la tesis que antecede

Tesis VI/2013

SERVIDORES PÚBLICOS DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL ESTATAL. PROCEDE EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL PARA CONTRAVERTIR SU DESIGNACIÓN.

Quinta época

Asunto General. SUP-AG-45/2012 y acumulados.—Promoviente: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca.—22 de marzo de 2012.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Rolando Villafruerte Castellanos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-11/2013. Acuerdo de Sala Superior.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.—13 de febrero de 2013.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Roberto Jiménez Reyes.

Tesis XXVII/2012

SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. TRATÁNDOSE DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS, SÓLO PROCEDE CUANDO EXISTA RESOLUCIÓN FIRME.

Quinta época

Recurso de reconsideración. SUP-REC-168/2012.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco.—26 de septiembre de 2012.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Sergio Dávila Calderón y Jorge Alberto Orantes López.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diez de octubre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de cinco votos la tesis que antecede.

EXHORTO

Si a usted le interesa abundar en el contenido de las tesis de jurisprudencia emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien, consultar obras relacionadas a la jurisprudencia en materia electoral, se le invita a acudir de lunes a viernes de 9:00 a 14:00 horas a la Biblioteca “Prisciliano Sánchez” del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral, en la sede del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, sito en la Calle López Cotilla 1527, Colonia Americana, en esta Ciudad de Guadalajara, Jalisco, o bien, consultar vía Internet nuestra página www.triejal.gob.mx, o contactarnos al teléfono (33) 30 01 70 53. ■

DERECHO ELECTORAL. VISIÓN PRÁCTICA¹

Dr. Marco Antonio Pérez De los Reyes

Profesor-investigador del CCJE-TEPJF.
marco.perez@te.gob.mx

Lic. Enrique Inti García Sánchez

Asistente de capacitación del CCJE-TEPJF.
enrique.garcias@te.gob.mx

La obra *Derecho Electoral. Visión práctica*, ofrece un concepto moderno de esta materia, pues recurre al estudio de casos paradigmáticos que han servido a las autoridades electorales para fijar criterios y nuevas posturas en su solución, desarrollando una nueva teoría y una serie de casos que ayudan a la reafirmación de los conocimientos.

Hoy en día, aún es restringido el número de obras consideradas para el estudio del Derecho Electoral, aun cuando se trata de una asignatura sujeta a constantes reformas de carácter constitucional y legal, estableciendo un panorama completamente diferente al contenido antes de tales reformas, por ejemplo, en materia de Derechos Humanos y candidaturas independientes.

Los autores Adriana Favela Herrera, quien se ha desempeñado como Magistrada de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Maestro Saúl Mandujano Rubio, con su amplia experiencia académica y jurisdiccional vierten sus amplios conocimientos en la materia para ofrecer a sus lectores un instrumento de consulta y de trabajo, dado que cada uno de los temas se acompaña de casos prácticos cuya resolución tienden a lograr una mayor comprensión de los aspectos teóricos.

Por esta razón el título del libro dimensiona realmente el contenido del mismo, se trata de una visión práctica del Derecho Electoral. El texto se integra de una introducción y once unidades presentadas de manera vinculada, que como todo conocimiento académico parte de lo esencial y general para acceder a lo particular y complejo.

Los autores se permiten plantear al lector la construcción de una teoría del Derecho Electoral, lo que evidencia que no se constriñen a informar o relacionar, sino que, como profesionales que son de la materia, llevan su apreciación a campos especulativos e innovadores.

A lo largo del contenido de las diferentes unidades temáticas se analizan los derechos político-electorales del ciudadano, materia en la que la justicia electoral ha ido abriendo

1. Favela Herrera, Adriana M. y Mandujano Rubio, Saúl. 2013. Derecho electoral. Visión práctica. México: Limusa.

paulatinamente las opciones, al grado que a la fecha la tutela de estos derechos ya puede considerarse integral al comprender la justicia interpartidista, así como la garantía de ejercer el cargo para el que ha sido elegido un ciudadano.

Igualmente se estudian los diversos sistemas electorales, lo que sirve de base para comprender las características del sistema nacional. Esta faceta conduce a reflexionar sobre la representación proporcional, la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, el régimen de partidos políticos y el proceso electoral con cada una de sus etapas integrantes.

Posteriormente se estudia la naturaleza, composición y funciones de las autoridades electorales en el campo de la federación, como son los casos del Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.

Mención aparte merece el estudio detallado que los autores dedican al Procedimiento Administrativo Sancionador, materia que también ha ido adquiriendo complejidad y trascendencia notable y de cuyo contenido se nutre una importante veta impugnativa que llega a conocimiento y resolución final del Tribunal Electoral. Queda claro entonces que es de primordial importancia para los especialistas en el Derecho Electoral el conocimiento teórico y práctico de este gran tema, dentro del cual la autoridad administrativa electoral puede imponer sanciones, en ocasiones muy significativas a diversos actores políticos.

Respecto al análisis de la naturaleza jurídica y las funciones que desempeña el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de máxima autoridad en la materia, los autores hacen hincapié en su función de control de constitucionalidad y de la facultad correspondiente de inaplicabilidad de leyes a la que ya nos hemos referido.

Además, en este texto se plantean diferentes consideraciones relativas a la labor de interpretación y argumentación desplegada por el Tribunal, destacando que aparte de otorgar la mayor tutela posible a los derechos político-electorales de los justiciables, ha servido de orientación y de contenido para desarrollar la actividad reformadora del Poder Legislativo.

De la misma manera, en el libro se plantean los desafíos que enfrenta el Tribunal de cara a la coyuntura actual, enmarcada por una nueva perspectiva reguladora que otorga nuevas facultades al Instituto Federal Electoral y al propio Tribunal, por lo que solamente el ejercicio real de las mismas puede dar a conocer su alcance y consecuencias. Finalmente, se contiene en la obra el tema de particular relevancia del dictamen de calificación y validez de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos últimos tres ejercicios han corrido a cargo del TEPJF.

Por todas estas razones y de nuevo insistiendo en la experiencia académica y jurisdiccional de sus autores, la consulta de esta obra resulta absolutamente necesaria para quien, como estudioso o como profesor esté involucrado en el conocimiento y difusión del Derecho Electoral, aplicado al campo específico de la vida jurídica y democrática de México.

MISIÓN

Ser una revista plural e incluyente, que informe a los profesionistas, estudiantes y Jaliscienses en general con contenidos específicos en materia de Derecho Electoral y de las ciencias sociales en general, con calidad y propositivos críticos e innovadores, con conciencia histórica y compromiso social, que contribuya a la generación de conocimientos y reflexiones positivas, reconociendo y atendiendo a la diversidad sociocultural, en un marco de legalidad, certeza, igualdad, imparcialidad, ética, libertad, solidaridad y equidad; difundiendo la cultura democrática y política de nuestro país, publicando los trabajos editoriales y de investigación de diversos autores y dependencias e instituciones en apoyo al conocimiento de la materia, de la docencia y de la extensión de la cultura cívica, jurídica y político electoral; divulgando información sobre diferentes proyectos e iniciativas, desde sus antecedentes, su actualidad, así como sus perspectivas e innovaciones, y difundiendo las inherencias y los eventos relacionados con el tema.

VISIÓN

“Sufragio”, pretende ser una Revista especializada, líder en la generación de conocimientos democráticos, jurídicos político–electorales, vinculada con la sociedad local, estatal, nacional e internacional a través de la difusión del conocimiento, en donde la investigación y difusión contribuyan a la planeación y al desarrollo social, político, económico democrático y cultural de nuestro país. Sus colaboradores y creadores están altamente capacitados y comprometidos con las actividades sustantivas de la Democracia. Cuenta con una dirección eficiente, una visión actualizada y permanentemente, y una infraestructura adecuada a la vida democrática, cultural y social que propicia la formación integral de avanzada para un estado democrático.

VALORES

En “sufragio” la honestidad es la cualidad que da a la revista la responsabilidad de la publicación y la obligación moral de hacerse cargo de sus tareas atendiendo los principios de: *Excelencia operacional, compromiso, ética, calidad y estructura organizativa.*

OBJETIVOS

Recabar y concentrar en un documento, la información y opiniones de los estudiosos y expertos mas reconocidos en el tema; realizar acciones de difusión y divulgación de la cultura democrática, jurídica, político-electoral y científica a través de la producción editorial que cuente con arbitraje profesional especializado; llevar a cabo dos publicaciones anuales con calidad editorial y de contenidos de alto nivel en materia electoral. ■

LINEAMIENTOS PARA LA PUBLICACIÓN DE TRABAJOS EN LA REVISTA SUFRAGIO

1. Los trabajos que se postulen *deben ser originales e inéditos* y deben ser remitidos en original, papel tamaño carta, al Director de la revista **SUFRAGIO**, y por correo electrónico a la dirección: revistasufragio@triejal.gob.mx. Deben escribirse en procesador de textos, a doble espacio (inclusive las referencias), por una sola cara. Se recibirán en español e inglés y con la siguiente extensión:
 - Artículos, de 3 a 5 cuartillas.
 - Ensayos, de 16 a 20 cuartillas.
 - Notas relevantes, hasta 2 cuartillas.
 - Recensiones bibliográficas, hasta 3 cuartillas.
 - No se recibirán trabajos postulados simultáneamente en otras revistas u órganos editoriales.
2. Los trabajos siguen un proceso de preselección basado en dos criterios: el primero atiende a la tipología del trabajo (de acuerdo con las categorías de las secciones de la revista); el segundo, verifica el cumplimiento de los requisitos formales. Si el trabajo no corresponde a ninguna de las categorías establecidas por la revista o no se ajusta a los requisitos de presentación formal, será devuelto a su autor, quien podrá volver a remitirlo al Director cuando se llenen los requisitos.
3. Por tratarse de una publicación con arbitraje, los trabajos preseleccionados son remitidos a pares evaluadores tanto externos como internos quienes se pronuncian sobre los mismos, diligenciando el formulario de evaluación de trabajo bajo la modalidad de doble ciego. Recibidos los conceptos de los pares, el Consejo Editorial procede a decidir que trabajos se publican en cada edición.
4. El consejo editorial otorga prelación a la publicación de trabajos de investigación, reflexión o revisión.
5. A la copia electrónica deberá anexarse el formato de remisión debidamente diligenciado.
6. Con la presentación del trabajo a consideración de la Revista **SUFRAGIO**, se entiende implícita la autorización para la publicación y reproducción del mismo en cualquier medio de circulación empleado por la misma. Reservandose la Revista

Sufragio, los derechos patrimoniales del trabajo y la difusión de los contenidos tanto medios impresos como electrónico.

7. La primera página del artículo deberá contener:
 - Corniza con título abreviado del trabajo
 - Título del trabajo: No mayor de 12 palabras
 - Nombre completo del autor o autores
 - Sumario de los títulos y subtítulos que componen el trabajo, en letra (Arial/Times) tamaño número 9
 - A pié de página del nombre del autor se deberá especificar:
 - Títulos académicos y afiliación institucional o laboral
 - Dirección principal y/o dirección de correo electrónico
 - En su caso, a pié de página del título del trabajo se deberá señalar: origen de financiación, subvenciones y apoyos recibidos.
8. La segunda página debe contener (excepto para artículos): Un resumen no mayor de ciento veinte (120) palabras (debe hacer referencia a los objetivos, métodos de estudio, resultados y conclusiones) en el idioma en que fue escrito el trabajo, igualmente se deben indicar las palabras claves que facilitarán la indexación del artículo (máximo cinco). Seguido, se debe incluir resumen en inglés (abstract), con las mismas especificaciones.
9. Instrucciones para la presentación general del trabajo:
 - Use márgenes de 2.5 cm. en cada uno de los lados de la hoja.
 - Numere todas las páginas en la esquina superior derecha.
 - Escriba a doble espacio.
 - No inserte tabulaciones o espacios extra entre párrafos.
 - No inserte rompimientos de página.
 - Use un tipo de letra común predeterminado (Arial/Times) tamaño 12.
10. Realizar la citación de fuentes e incluir las referencias bibliográficas a final del texto, de acuerdo a las normas de American Psychological Association (APA).
11. Al envío por correo electrónico, adjunte los archivos originales de figuras o tablas que aparecen en el trabajo, es decir, en el programa que fueron elaborados.
12. Es responsabilidad del autor conseguir los permisos y derechos para anexar materiales o ilustraciones provenientes de otras fuentes.
13. Las opiniones expresadas en los trabajos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de los autores. ■

LINEAMENTS FOR THE PUBLISHED WORKS IN THE MAGAZINE SUFRAGIO

1. The pieces of work must be unusual and be sent in original, size letter, to the Principal of the magazine *Sufragio*, or by email to the address: l.corona@triejal.gob.mx.. They must be written in a WORD program, simple space (even the references), on front face. They will be received in Spanish and English and in the next extension:
 - Articles, from 3 to 5 sheets.
 - Essays, from 16 to 20 sheets.
 - Relevant notes, up to 2 sheets.
 - Bibliographic review, up to 3 sheets.
2. The Works follow a preselecting process based on two judgments: the first attend to the type of work (according to the categories of the sections of the magazine); the second verifies that it fulfills the formal requests. If the piece of work does not correspond any of the categories established in the magazine or it does not adjust to the formal presentation, it will be returned to its author, who will be able to give it back to the Principal when it carries out the requirements.
3. Since it is a publication with arbitrage, the pieces of work preselected are sent to evaluators who pronounce about them, evaluating the work. Received the concepts of the pairs, the Editorial Council proceeds to decide what pieces of word are to be published in each edition.
4. The Editorial Council gives preference to publicize the pieces of work regarding to the investigation, reflection or review.
5. To the electronic copy there must come attached the remission format correctly diligence.
6. With the presentation of the work put to the Magazine Suffrage's consideration, it is understood that it implicates authorization to public and reproduce it at any circulation media employed by it.

7. The first page of the article must contain:
 - Project with abbreviated title of the work.
 - Title of the work: No more than 12 words.
 - Name of the author or authors.
 - Summary of the titles and subtitles that composes the work, in letter (Arial or Times), size number 9.
 - At bottom foot page of the name of the author it must be specified:
 - Academic titles and institutional or attributive affiliation.
 - Main address and/or email address.
 - In its case, at foot page of the title of the work it must be pointed out: financial origin, subventions and support received.
8. The second page must contain (except articles): A resume which will not be more than a hundred and twenty (120) words (it must refer to the objectives, methods of study, results and conclusions) in the language the work was written, and also indicate the key words that will ease the indexation of the article (maximum five). Next, it must include the abstract in English, with the same specifications.
9. Instructions to present a general piece of work.
 - Use 2.5 cm. margins in each of the sides of the sheet.
 - Number all the sheets in the right upper side.
 - Write it at double space.
 - Do not insert tabulations or extra spaces in the paragraphs.
 - Do no insert the skip page mode.
 - Use the type of letter common predetermined (Arial or Times) size 12.
10. Make the citation of the founts and include the bibliographic references at the end of the text, according to the American Psychological Association (APA).
11. As it is sent through email, enclose the original archives of figures and boxes that appear in the work, in the program they were made.
12. It is responsibility of the author to get the permissions and rights to index material or illustrations coming for other founts.
13. The opinions expressed in the works publicized in the magazine is exclusive responsibility of the authors. ■





Otras publicaciones

este libro se propone determinar las notas esenciales y las principales propiedades de la noción de poder político de acuerdo con la tradición del aristotelismo clásico, representado por algunos de sus más connotados exponentes medievales, modernos y contemporáneos.

En la obra se analizan dialécticamente los aspectos fundamentales de la realidad del poder, confrontando los principios asumidos por la escuela aristotélica con una serie de posiciones relevantes y de específica atinencia para cada cuestión analizada. Es así como, para plantear la discusión y como objetores, aparecerán aquí abordajes teóricos provenientes de saberes políticos de distintas formalidades: no sólo la filosofía (Marx, Engels, Lenin, Gramsci, Bakunin, Rousseau, Sieyès, Bodino, de Maistre), sino asimismo la teoría del Estado y de la Constitución (Kriele, Isensee), la sociología (Weber, Hauriou), la etnología (Dahrendorf) y el derecho positivo (Tribunal Constitucional alemán). Con ese procedimiento dialógico se busca dar razón de las notas axiales de la noción de poder político, tal como esa noción ha venido siendo entendida por la filosofía política del aristotelismo clásico a través de la Historia; a la vez que, indirectamente, se pretende sugerir cómo desde esa tradición es posible formular una respuesta adecuada al problema universal y objetivo de la realidad del poder social y político, tal como ese problema se plantea "en las cosas mismas", al decir de Husserl.



3

CONTENIDO

ARTÍCULOS DOCTRINALES

La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral
CÉSAR ASTUDILLO

Reflexiones sobre los delitos electorales y la FEPADE a partir de la alternancia política (2000 al 2012)
HÉCTOR DÍAZ-SANTANA

Institucionalidad electoral y derechos políticos de las mujeres en México
MARÍA DEL PILAR HERNÁNDEZ

Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos
DIETER NOHLEN

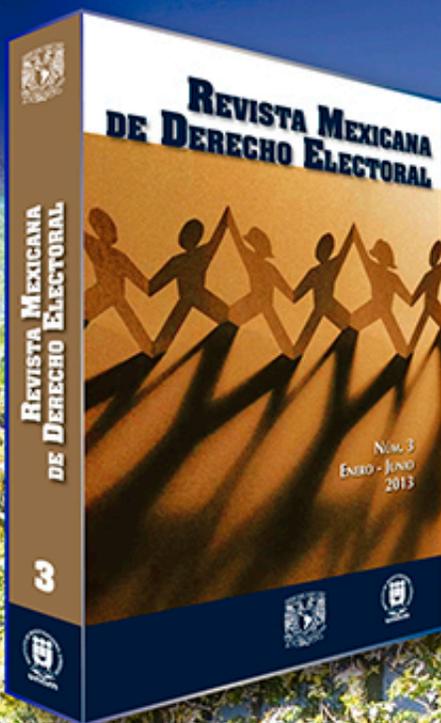
ENSAYO

PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2012

VALIDEZ DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

PERSPECTIVAS DE REFORMA ELECTORAL

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS



27

JULIO BUSTILLOS

Amparo federal vs. amparo local. La incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal

AGUSTÍN ALEJANDRO CÁRDENAS

Control de constitucionalidad a posteriori en Francia: inquietud en la cima o intercambio constructivo de argumentos?

JOSÉ-MARÍA CASTELLÁ ANDREU

Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las comunidades autónomas

CARLOS MARTÍN GÓMEZ MABINERO

El juicio de protección de derechos humanos del estado de Veracruz y el federalismo judicial

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

La libertad en parte del pensamiento filosófico constitucional

PEDRO DANIEL GONZÁLEZ RIVAS MARTÍNEZ

El iusculturalismo de Peter Häberle

ROGELIO LÓPEZ SÁNCHEZ

El efecto horizontal del derecho a la protección de datos personales en México

HUGO SAÚL RAMÍREZ GARCÍA / JOSÉ ANTONIO SÁNCHEZ BARRERO

La praxis de los derechos humanos en México a partir de la reforma constitucional de junio de 2011

COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

