



Monitor democrático 2013

LAS ELECCIONES

PRESIDENCIALES 2012

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

Volumen I

Coordinadores:

LUIS J. MOLINA PIÑEIRO

JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO

MARÍA LEOBA CASTAÑEDA RIVAS

Monitor democrático 2013

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 2012

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

reflexiones sobre
• DERECHO ELECTORAL •



Monitor democrático 2013

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 2012

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

Volumen I

COORDINADORES

LUIS J. MOLINA PIÑEIRO

JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO

MARÍA LEOBA CASTAÑEDA RIVAS



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

Coordinadores:

Luis J. Molina Piñeiro

José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

María Leoba Castañeda Rivas

Serie: Reflexiones sobre Derecho Electoral

Primera edición, agosto de 2013

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO
Paseo Toluca núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,
C. P. 50160, Toluca, México
www.ieem.org.mx

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

COLEGIO DE PROFESORES-INVESTIGADORES CON ACTIVIDADES ACADÉMICAS
FORMALES EN UNIVERSIDADES EXTRANJERAS DE EXCELENCIA A. C.
Manuel Villalongin 60 A, col. Cuauhtémoc,
Delegación Cuauhtémoc,
06500, México, D. F.
copuex@hotmail.com

© 2013

LUIS J. MOLINA PIÑEIRO

Manuel Villalongin 60A, col. Cuauhtémoc,

Delegación Cuauhtémoc,

06500, México, D. F.

luis_molina@prodigy.net.mx

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN Serie: 970-804-006-1

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

ISBN: 978-607-9028-39-8

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

Publicación de distribución gratuita

Impreso en México

ÍNDICE GENERAL

VOLUMEN I

**In memoriam
Pedro Ojeda Paullada**

PRESENTACIÓN

XIII

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

PARTE PRIMERA Poder Judicial de la Federación

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

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

3

José Alejandro Luna Ramos

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

7

José Alejandro Luna Ramos

PARTE SEGUNDA Tribunales Estatales Electorales

Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur

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

13

Mónica Aralí Soto Fregoso

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

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

PARTE TERCERA Institutos Electorales

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

SEMBLANZA DE LOS PARTICIPANTES	323

VOLUMEN II

PARTE TERCERA

Institutos Electorales en entidades federativas

(continúa)

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

PARTE CUARTA

Poder Ejecutivo

Secretaría de Gobernación

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

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

Procuraduría General de la República

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

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

PARTE QUINTA

Poder Legislativo

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

Bases para un Sistema Nacional Electoral 633
Alejandro Romero Gudiño

PARTE SEXTA
Académicos

Académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México

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

VOLUMEN III

PARTE SEXTA

Académicos

(continúa)

Académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México

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

Académicos de otras universidades e instituciones de educación superior de México

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

Hacia un Derecho Constitucional Electoral Global 1061
Daniel Montero Zendejas

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

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

Universidad Complutense de Madrid

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

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

PARTE SÉPTIMA **Expertos Internacionales**

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

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

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

SEMBLANZA DE LOS PARTICIPANTES 1325

PRESENTACIÓN

In memoriam
Pedro Ojeda Paullada

La comunidad académica de juristas y científicos de la política ha sido permanentemente convocada por María Leoba Castañeda Rivas, directora de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), para que participe activa y conscientemente en la consolidación del prestigio de la institución. Atendiendo a este llamado, Luis J. Molina Piñero, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Patricia Nava Muñoz, presidente, vicepresidente y secretaria técnica del Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia, A. C. (COPUEX) —inscrito por tercera ocasión (renovación) en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECyT) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) con el número 2012/3311—, con sede en el Comité de Tutoría de Derecho Constitucional-Político-Electoral del Doctorado en Derecho de la UNAM, organizaron el XV Curso de Primavera-Otoño de Apoyo Académico al Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM Aplicado a México 2012, con el tema: “Las elecciones presidenciales 2012. Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México!”, de mayo a noviembre de 2012, que integró 21 mesas redondas donde participaron cerca de 100 ponentes y asistieron mil 300 personas. Al público, integrado por estudiantes de posgrado, así como por magistrados de tribunales electorales, consejeros de institutos electorales y servidores públicos interesados en el tema, se le entregó constancia de asistencia con valor curricular. Los estudiantes de posgrado pueden hacerlas válidas en los términos de la normatividad que aplica la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM.

Convertidos en ensayos, estudios o artículos acordes a los lineamientos comúnmente aceptados por los académicos y los científicos sociales los trabajos de 50 ponentes integran este libro, en tres volúmenes, que coedita el Instituto Electoral del Estado de México, la Facultad de Derecho de la UNAM y el COPUEX.

Como antecedente, cabe mencionar que el COPUEX, la Facultad de Derecho de la UNAM y editorial Porrúa, bajo la responsabilidad de Luis J. Molina Piñeiro, de 2001 a 2012 publicaron los siguientes 13 libros:

1. *Política y derecho*. Luis J. Molina Piñeiro. Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2001.
2. *El derecho político en México en la segunda mitad del siglo XX*. Luis J. Molina Piñeiro (Compilador). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2001. Coautores: Fernando Serrano Migallón, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Luis J. Molina Piñeiro, Aurora Arnáiz Amigo, José Dávalos Morales, Juan Luis González Alcántara, Francisco Venegas Trejo e Ignacio Burgoa Orihuela.
3. *¿Qué es la Constitución Mexicana, por qué y para qué reformarla?* Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2002. Coautores: Fernando Serrano Migallón, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Luis J. Molina Piñeiro, Aurora Arnáiz Amigo, Sabino Bastidas, Jaime Cárdenas Gracia, Néstor de Buen Lozano, Amalia García, Luis Javier Garrido, Miguel Mora, Emilio Rabasa, Juan José Rodríguez Praz y Francisco Valdés Ugalde.
4. *El pensamiento filosófico-jurídico y político de Luis Recaséns Siches*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2003. Coautores: Fernando Serrano Migallón, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Luis J. Molina Piñeiro, Aurora Arnáiz Amigo, Jorge Moreno Collado, Eduardo Luis Feher, Imer B. Flores, Víctor Manzanilla Shaffer, Elssy Núñez Carpizo, Carlos Rodríguez Manzanera, Javier Romo Michaud, María Elodia Robles Sotomayor y Yolanda Higareda.
5. *Visión jurídica de México en el siglo XX*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2004. Coautores: Fernando Serrano Migallón, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Luis J. Molina Piñeiro, Aurora Arnáiz Amigo, Néstor de Buen Lozano, José Dávalos Morales, Hori Robaina, Arcelia Quintana, Pedro Hernández Silva, Ernesto Gutiérrez y González, Fernando Flo-

res García, Pedro Ojeda Paullada, César Jáuregui Robles, Jorge Moreno Collado, Raúl Carranca y Rivas, y Eduardo Luis Feher.

6. *Funciones del derecho en las democracias incipientes*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2005. Coautores: Fernando Serrano Migallón, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Luis J. Molina Piñeiro, Aurora Arnáiz Amigo, Carlos Arellano García, Juventino Castro y Castro, Néstor de Buen Lozano, Rosa María de la Peña García, Rubén Delgado Moya, Imer B. Flores, Juan Luis González Alcántara, María Elodia Robles, Javier Romo Michaud, Rolando Tamayo Salmorán y Luis Javier Garrido.
7. *Vicisitudes de la normalidad democrática electoral en México*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón, Serafín Ortiz Ortiz (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2006. Coautores: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Alejandro Romero Gudiño, María Teresa González Luna Corvera, Luis J. Molina Piñeiro, Alejandra Latapí, Carlos Chauran Arzate, Otto Granados Roldán, Raúl Ávila Ortiz, Francisco Parra Barbosa, Fernando Pérez Correa, Serafín Ortiz Ortiz, Germán Molina, José Zamora Grant, Raúl Ávila Ortiz, José R. Castelazo Daniel Barceló, César Jáuregui y Mauro Miguel Reyes Zapata.
8. *Perspectivas de la democracia en México*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón, Serafín Ortiz Ortiz (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2007. Coautores: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Arturo Núñez Jiménez, Alejandro Romero Gudiño, César Jáuregui Robles, María Teresa González Luna Corvera, Eduardo Lozano Tovar, Luis J. Molina Piñeiro, Armando Guadalupe Soto Flores, Alejandra Latapí, Manuel Carrillo Poblano, Raúl Cervantes Andrade, Carlos Chauran Arzate, Héctor Larios Córdova, Jorge Kristian Bernal Moreno, Alfredo Orellano Mollao, Víctor Cánovas Moreno, Lorenzo Córdova Vianello, Rosa María de la Peña, Otto Granados Roldán, Nguyen Huu Dong, Raúl Ávila Ortiz, Francisco Parra Barbosa, Fernando Pérez Correa, Liébana Sáenz, Fernando Serrano Migallón, Serafín Ortiz Ortiz y Leopoldo Zárate Aguilar.

9. *Instituciones, actores y procesos democráticos en México 2007*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2008. Coautores: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, María Macarita Elizondo Gasperín, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Arturo Núñez Jiménez, Alejandro Romero Gudiño, César Jáuregui Robles, José Luis Benítez Lugo, Néstor de Buen Lozano, Imer B. Flores, Luis Javier Garrido, María Teresa González Luna Corvera, Eduardo Lozano Tovar, Luis J. Molina Piñeiro, Armando Guadalupe Soto Flores, Armando Vicencio Álvarez, Alejandra Latapí, Raúl Cervantes Andrade, Rosa María de la Peña, Jesús Castillo Sandoval, Fernando Flores Trejo, Raúl Ávila Ortiz, Serafín Ortiz Ortiz y Francisco Venegas Trejo.
10. *¿Polarización en las expectativas democráticas de México 2008-2009?* Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Ruperto Patiño Manffer (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2009. Coautores: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, María Macarita Elizondo Gasperín, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Arely Gómez González, Arturo Núñez Jiménez, Ruth Zavaleta Salgado, Marco Antonio Baños Martínez, Arturo Sánchez Gutiérrez, Alejandro Romero Gudiño, Flavio Galván Rivera, César Jáuregui Robles, Javier Arriaga Sánchez, J. Alberto Aguilar Iñárritu, José Luis Benítez Lugo, Néstor de Buen Lozano, Imer B. Flores, Luis Javier Garrido, María Teresa González Luna Corvera, Francisco Lizcano Fernández, Eduardo Lozano Tovar, Luis J. Molina Piñeiro, Armando Guadalupe Soto Flores, Armando Vicencio Álvarez, Leonardo Valdés Zurita, Rodolfo Terrazas Salgado, Mariano Palacios Alcocer, Nicolás Pérez Sola, Melquiades Morales Flores, Gildardo Guerrero Torres, Alejandra Latapí, Dante Delgado Ranauro, Javier Arzuaga Magnoni y Miguel Ángel Presno Linera.
11. *"Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009"*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Ruperto Patiño Manffer (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2010. Coautores: Jorge Zermeño Infante, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, María Macarita Elizondo Gasperín, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Arely Gómez González, María de los Ángeles Moreno Uriegas, Ricardo

García Cervantes, Arturo Núñez Jiménez, María Elena Álvarez de Vicencio, Ruth Zavaleta Salgado, Marco Antonio Baños Martínez, Arturo Sánchez Gutiérrez, Mayarí Forno Oliva, Manuel Carrillo Poblano, Alejandro Romero Gudiño, Jesús Castillo Sandoval, Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, Flavio Galván Rivera, Eduardo Arana Miraval, César Jáuregui Robles, Luis Carballo Balvanera, Julio César Vázquez-Mellado García, Juan Luis González Alcántara y Carrancá, Javier Arriaga Sánchez, Benjamín Guillermo Hill Mayoral, Justo Nava Negrete, Aminadab Rafael Pérez Franco, J. Alberto Aguilar Iñárritu, Jesús Anlén López, José Luis Benítez Lugo, Néstor de Buen Lozano, Imer B. Flores, Luis Javier Garrido, María Teresa González Luna Corvera, Francisco Lizcano Fernández, Eduardo Lozano Tovar, Luis J. Molina Piñeiro, Jaime Miguel Moreno Garavilla, Armando Guadalupe Soto Flores, Armando Vicencio Álvarez, Manuel Hidalgo Trenado, Óscar Pérez de la Fuente, Luis Efrén Ríos Vega, Raúl Ávila Ortiz y Dong Huu Nguyen.

12. *¿Constitucionalizar democratiza? A 200 años de la Independencia Nacional y a 100 años de la Revolución Mexicana.* Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Ruperto Patiño Manffer (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2011. Coautores: Manlio Fabio Casarín León, Luis Carballo Balvanera, María de los Ángeles Moreno Uriegas, María Elena Orantes López, Ricardo F. García Cervantes, Arturo Núñez Jiménez, Juventino V. Castro y Castro, Jesús Zambrano Grijalva, Jaime Cárdenas Gracia, Leonardo Valdés Zurita, Marco Antonio Baños Martínez, Ma. Macarita Elizondo Gasperín, Arturo Sánchez Gutiérrez, Margarita Moreno López, Manuel Carrillo Poblano, Alejandro Romero Gudiño, Jesús Castillo Sandoval, Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, Roberto Duque Roquero, Fernando Ojesto Martínez Manzur, Alejandro A. Poiré Romero, María Elena Álvarez de Vicencio, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Juan N. Silva Meza, César Jáuregui Robles, Julio César Vázquez-Mellado García, Juan González Alcántara y Carrancá, Renate Marsiske, Luis J. Molina Piñeiro, Luis Raúl González Pérez, José Luis Benítez Lugo, Miguel Carbonell, Rubén Sánchez Gil, Néstor de Buen Lozano, Imer B. Flores, Luis Javier Garrido, Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Mireille Roccatti, Armando Soto Flo-

res, Jaime Hugo Talancón Escobedo, Francisco Venegas Trejo, J. Alberto Aguilar Iñárritu, Francisco Lizcano Fernández, Fernando Díaz Ortega, Rogerio Ramírez Gil, Eduardo Lozano Tovar, Raúl Ávila Ortiz, Luis Efrén Ríos Vega, Francisco Valdés Ugalde, Dong Huu Nguyen.

13. *“La sucesión presidencial 2012. ¿Qué hacer para legitimarla, por qué, cómo y cuándo?”* Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Ruperto Patiño Manffer (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2012. Coautores: John M. Ackerman, J. Alberto Aguilar Iñárritu, María Elena Álvarez de Vicencio, Raúl Ávila Ortiz, Arminda Balbuena Cisneros, José Luis Benítez Lugo, Pedro Luis Benítez Vélez, Fernando Blumenkron Escobar, Julio Cabrera Dircio, Raúl Campos Martínez, Luis Carballo Balvanera, Manuel Carrillo Poblano, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Jesús Castillo Sandoval, Néstor de Buen Lozano, Fernando Díaz Ortega, Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, María Macarita Elizondo Gasperín, Imer B. Flores, Luis Javier Garrido †, Manuel González Oropeza, Carla A. Humprey Jordán, Francisco Lizcano Fernández, Eduardo Lozano Tovar, José Alejandro Luna Ramos, Luis Jorge Molina Piñeiro, Daniel Montero Zendejas, Jaime Miguel Moreno Garavilla, Margarita Moreno López, Salvador O. Nava Gomar, Fernando Ojesto Martínez Manzur, Jorge Eduardo Pacheco Vargas, Francisco José Paoli Bolio, Oscar Pérez de la Fuente, Rogerio Ramírez Gil, Ernesto Ramos Mega, Mireille Roccatti, Alejandro Romero Gudiño, José Miguel Salcido Romero, Arturo Sánchez Gutiérrez, Ana Mireya Santos López, Juan N. Silva Meza, Armando Soto Flores, Miguel Ángel Suárez Romero, Leonardo Valdés Zurita, José Luis Vargas Valdez, Julio César Vázquez-Mellado García y Armando Vicencio Álvarez.

En marzo de 2012, en la presentación del libro: *La sucesión presidencial 2012. ¿Qué hacer para legitimarla, por qué, cómo y cuándo?*, en la que participaron los coautores, coordinadores y autoridades de instituciones participantes, el Comité Editorial del COPUEX propuso el tema para el curso 2012: “Las elecciones presidenciales 2012. Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México!”. Tema que suscitó una amplia discusión académica-

política libre: algunos de los participantes consideraron que el subtema referente a la centralización o federalización de la materia electoral ya había sido ampliamente discutido en el Congreso de la Unión y que existía una tendencia favorable a centralizar las actividades administrativas y jurisdiccionales electorales en nuestro país; opinión que provocó una reacción de los funcionarios electorales de los tribunales y de los institutos electorales de las entidades federativas presentes, en el sentido de que dicha tendencia afectaba principios básicos de la democracia representativa electoral. Después de una amplia discusión se aprobó el subtema mencionado para el curso 2012. Sobre la pertinencia del tema: normalidad democrática por legalización judicializable, que señala una clara diferencia con la normalidad democrática electoral en otros países, consideramos oportuno transcribir el documento elaborado por Dong Huu Nguyen el 8 de julio de 2012, quien como funcionario del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y asesor especial de la Organización de Estados Americanos ha conocido a fondo el accidentado proceso de la democracia electoral mexicana en los últimos 25 años. Dong Huu Nguyen, “experto electoral, subcampeón nacional veterano de México 2012”, centra en el comportamiento de los actores políticos la oportunidad del tema estudiado en nuestro curso:

Sóñar con Wimbledon para soñar con las elecciones.

Desde hace 60 años juego tenis y sueño con Wimbledon. Al economista que yo solía ser le gustaba comparar el tenis con el desarrollo económico porque la pelota es como el dinero; en el momento que deja de circular de un lado a otro de la cancha el juego se detiene, de la misma manera como la economía se paraliza cuando el dinero no sale de los bancos. El viejo Marx (Karl, no Groucho) consideraba que la acumulación primitiva pasa necesariamente por la extorsión (racket, en inglés), o en términos deportivos, raqueta.

También sabemos que las jugadoras de tenis han tenido que esperar años para obtener el mismo pago y reconocimiento que sus colegas masculinos. Lo mismo sucede en el sistema económico donde los hombres son aún quienes tienen los mejores sueldos, cargos y prestaciones laborales.

Esta semana, como de costumbre, pasé muchas horas frente a la televisión viendo Wimbledon, torneo de tradiciones y símbolos: ritos de vestimentas blancas, de veneración y de protocolo hacia el palco real, del baile de clausura. Todo está reglamentado hasta el último detalle, desde las dimensiones de los logotipos

que los jugadores portan sobre sus uniformes hasta el peso de la pelota, el tamaño de las raquetas y los tiempos de inicio y descanso del juego. En cada partida hay cerca de una decena de jueces de línea, encabezados por un juez de silla, bajo la supervisión de un juez del torneo. Ellos deciden todo, los puntos ganadores y los puntos perdedores, las situaciones previstas y las situaciones imprevistas. Desde hace varios años cuentan con apoyo técnico, ya que sus decisiones sobre los puntos en duda pueden ser impugnadas por los propios jugadores a través del sistema informático denominado coloquialmente "ojo de halcón". Los jugadores pueden apelar a este sistema en tres ocasiones por set. Por supuesto, faltas a la buena conducta como utilizar lenguaje inadecuado, romper la raqueta, dañar las instalaciones de la cancha o insultar a los árbitros o rivales son severamente castigadas. En casos extremos, el infractor puede ser expulsado de la cancha. Además, si bien cada punto es contabilizado escrupulosamente por el juez de silla durante todo el juego, hay situaciones en las cuales los jugadores llevan la adrenalina hasta la muerte súbita y sólo dos puntos son suficientes para ganar el set, claro, con excepción de los juegos que se van al quinto set cuando no procede esta regla.

Pero la grandeza del tenis no termina en el último punto (match point) cuando se define al ganador después de varias horas de intensa competencia, sino cuando el desafortunado adversario toma el micrófono para agradecer a los organizadores del torneo y al público, felicitando al justo vencedor y prometiendo regresar el próximo año para jugar otra partida.

Jamás he estado en Wimbledon y sueño al respecto. En cambio, he vivido muchas elecciones desde 1994 pero aún no he podido soñar con ellas. ¿Habrá alguna razón para ello o sólo son trampas de mi propio inconsciente?

El Curso de Primavera-Otoño de Apoyo Académico al Posgrado en Derecho de la UNAM Aplicado a México 2012, se desarrolló en la UNAM en las facultades de Derecho, promovido por su directora María Leoba Castañeda Rivas, y en la de Ciencias Políticas y Sociales, promovido por su director Fernando Castañeda Sabido, con la participación de la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho a cargo de su coordinador Jorge Fernández Ruiz; y en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM, promovido por Enrique García y Moisés, coordinador del Programa de Estudios de Posgrado, y por Carlos Alberto Burgoa Toledo, coordinador del Posgrado en Derecho.

Debido a que el tema involucra los legítimos intereses de los tribunales y de los institutos electorales de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, el COPUEX promovió la participación de dichas instituciones,

que respondieron entusiastamente a la convocatoria, organizando en sus entidades federativas mesas redondas con la participación de autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, eventos en los que se promovió la participación de académicos universitarios y de otras instituciones educativas.

Los esfuerzos institucionales y académicos se objetivaron en el programa de mesas redondas que a continuación se describe, en las cuales la presentación de los temas estuvo a cargo de Luis J. Molina Piñeiro, las conclusiones a cargo de Fernando Ojesto Martínez Porcayo; Patricia Nava Muñoz se encargó de moderarlas. En la presentación, para una mejor comprensión del sentido de los temas, Molina Piñeiro expresó lo siguiente:

En los países cuyos procesos electorales funcionan dentro del marco de la democracia representativa, la normalidad es una actitud de los actores electorales principales: los dirigentes de los partidos políticos, los candidatos a puestos de elección popular y los militantes más activos, ellos consideran que si bien el proceso electoral es trascendente para el cambio republicano de gobernantes, las elecciones son una serie de actos jurídicos que se consumen cuando la autoridad competente dice quién y/o quiénes ganaron en las elecciones. En gobierno de régimen presidencial las expectativas políticas y sociales se centran en la elección del Presidente de la República: es el caso de México.

A partir de ese momento, los gobernantes electos y los perdedores modifican sus expectativas de acción para el futuro inmediato: quienes ganaron una posición en el gobierno (Poder Ejecutivo), dedicarán sus afanes a la integración del Gabinete respectivo y elaborarán los planes inmediatos para la actividad gubernamental; quienes ganaron escaños en las cámaras de Diputados o de Senadores, o sus equivalentes se dedicarán a elaborar las agendas legislativas y el papel que ellos como miembros del partido en el gobierno o de la oposición se encuentra en aptitud de realizar, incluyendo las alianzas y otros quehaceres políticos propios de su origen popular.

El tema de las elecciones queda en el pasado y en el futuro, pues las próximas elecciones pueden dar resultados distintos.

En el juego democrático electoral el triunfo de un partido no implica de ninguna manera el establecimiento de un gobierno autoritario permanente.

En México, un grupo numeroso de los académicos y los analistas, han observado, descrito e interpretado los procesos políticos desde un punto de vista crítico, tomando como referencia los marcos teóricos y las experiencias políticas prácti-

cas de los países con democracias funcionales centenarias o con las transiciones democráticas exitosas, las más influyentes en nuestro país son: la que se diseñó constitucionalmente desde la ocupación militar en 1949 a la República Federal de Alemania; y, la denominada transición democrática española que tras la muerte de Franco 1975, permitió un acuerdo de todas las fuerzas políticas existente y latentes que le permitió establecer instituciones democráticas tras treinta años de fascismo caudillista. Al respecto, es necesario mencionar que la crisis económica y social iniciada en 2012 ha propiciado, sobre todo por el creciente número de trabajadores desempleados y subempleados, una serie de críticas a dicho pacto político cuya base fue la tolerancia dejando a un lado las posiciones ideológicas irreconciliables como lo eran las radicales de la derecha fascista y de la izquierda comunista y otros grupos revanchistas-reivindicadores.

En estos análisis y estudios, los resultados sobre la experiencia política mexicana de 1977 a la fecha son negativos, lo cual es obvio si insistimos en comparar nuestra realidad con modelos democráticos funcionales en otras latitudes geográficas, países con orígenes y procesos histórico-culturales objetivamente distintos a los nuestros.

Por ello, consideramos pertinente y necesario plantear nuevas hipótesis para comprender mejor lo que sucede en nuestro país en materia electoral, es el objetivo de nuestro Curso.

Entendemos que la normalidad electoral se presenta como legalización judicializable por lo siguiente: Los actores políticos principales dirigentes de partidos y sus candidatos a puestos de elección popular y en las últimas fechas a la elección y/o designación de las propias dirigencias partidistas, consideran que es la ley, la que aplicada correctamente puede conseguir el establecimiento de una democracia electoral funcional, lo que como es obvio, no se da ni se dará mientras los propios actores políticos no acepten los resultados dados de acuerdo a la legislación vigente, por ello, la necesidad de modificarla permanentemente, incluyendo los artículos respectivos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este contexto, la función jurisdiccional tiene un amplio espacio, pues quienes pierden, consideran que su derrota se debió a actos ilegales de sus contrarios, por lo que recurren y/o impugnan los actos así calificados, para que sean los jueces quienes determinen en sus sentencias los resultados electorales aunque éstas sean de naturaleza jurídica *sui generis*, como es el caso de la Declaración de Validez de la Elección Presidencial y entregar la Constancia al Presidente de la República electo.

Sentencias definitivas y por ello inapelables que no son aceptadas por algunos candidatos perdedores quienes califican a todos y cada uno de los pasos del complicado proceso electoral como espurios. Enjuiciamiento que incluye a los ciudadanos responsables que actúan como funcionarios en las casillas, así como a los observadores nacionales y extranjeros de buena fe. Lo sorprendente es, que estas actitudes una vez expresadas por el candidato perdedor y/o por los dirigentes de los partidos políticos perdedores en la elección presidencial, tengan eco en amplios sectores ciudadanos, incluyendo los espacios académicos, sociales y aún gubernamentales; y desde luego el de los medios de comunicación masiva. Puede decirse que las sentencias regresan a la discusión política propiciando exigencias y expectativas para nuevas reformas legales y constitucionales en materia electoral.

Por estos motivos, entre otros muchos, consideramos que quienes estudiamos con pretensiones académicas y aún científicas la democracia electoral debemos plantear nuevas hipótesis que nos permitan elaborar teorías sociológico-político-jurídicas surgidas de nuestras circunstancias actuales e históricas recientes. El subtema del curso referente a: ¿Nacionalización o federalización de las competencias electorales? debe estudiarse preponderantemente con categorías jurídicas, ya que la convivencia correcta entre los órganos de autoridad federales y estatales radica en la definición clara de las competencias y en el respeto irrestricto a la jurisdicción de las mismas.

En México el presidencialismo post revolucionario en 1930 se vinculó al desarrollo de la organización política de los grupos sociales mayoritarios, campesinos y obreros fueron la base del poder social del presidencialismo hasta finales de la década de los años 70's. Esta coyuntura política-jurídica, permitió que la modernidad se identificara con concentrar competencias en el Poder Ejecutivo Federal, en detrimento de las competencias de los gobiernos de las entidades federativas. Es decir, un proceso distinto al diseñado en una Constitución Política Federal en la cual los espacios de la competencia residual a las entidades son más amplios que el que se determina al gobierno Federal.

Sobre la concentración de competencias en los entes federales se han escrito múltiples interpretaciones, tanto a favor como en contra. Sin embargo puede decirse, que quienes propician la concentración de facultades en órganos federales sostienen sus puntos de vista en tres elementos: El primero, considera que los funcionarios de las entidades federativas están menos capacitados profesional y técnicamente para tomar decisiones complejas; segundo, que éstos están presionados por las autoridades locales, especialmente los gobernadores y los presidentes municipales de municipios prósperos y ricos; y, la tercera que es una

apreciación poco sostenible dada la experiencia de las últimas décadas, es que los funcionarios de los estados son menos honestos que los de la Federación. Independientemente de la opinión que nos merezca cada uno de estos elementos, tratándose de temas electorales democráticos, queda claro que concentrar facultades y sobre todo imponerlas de manera vertical es contrario a cualquier afán democrático representativo. La democracia para serlo, debe venir de la sociedad hacia el gobierno.

De igual manera el federalismo no puede identificarse con la concentración de facultades, como las electorales, que por su propia naturaleza de participación política activa debe quedar en las localidades y por tanto en los municipios y en las entidades federativas que los integran. La competencia federal sólo debe permanecer como garante de la libertad de los ciudadanos y la equidad en las contiendas electorales, así como, en aquellas materias, que, también por su naturaleza jurídico-administrativa de carácter nacional, deben ser concentradas en órganos federales.

La Mesa Redonda Uno se desarrolló el 25 de mayo de 2012 en el Salón de Plenos del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, donde participaron como ponentes: César Jáuregui Robles, consejero de la Judicatura Federal y miembro del COPUEX, y el magistrado presidente de ese Tribunal, José Miguel Salcido Romero, miembro del COPUEX.

La Mesa Redonda Dos, promovida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, se llevó a cabo el 1 de junio de 2012 en el ex Convento de Santo Domingo del Centro Histórico de la Ciudad de Oaxaca de Juárez, Oax., participando como ponentes: Alberto Alonso Criollo, consejero presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, y la magistrada Ana Mireya Santos López, presidenta del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca.

Las mesas redondas Tres y Cuatro promovidas por el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur se llevaron a cabo el 8 de junio de 2012 en el Auditorio de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California Sur participando como ponentes: José Alberto Aguilar Iñárritu, presidente de Regiones A. C., Fundación de Desarrollo, y miembro del COPUEX; la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, presidenta de la Comisión de Capacitación y Cultura Democrática del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur; Jesús Alberto Muñetón Galaviz, consejero presidente del Instituto Electoral de Baja California Sur; José Antonio Beltrán Morales, profesor-in-

vestigador de la Universidad Autónoma de Baja California Sur y Consejero del Consejo Local del Instituto Federal Electoral (IFE); y José Miguel Salcido Romero, magistrado presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua y miembro del COPUEX.

La Mesa Redonda Cinco promovida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango se llevó a cabo el 22 de junio de 2012 en el Auditorio “Esperanza Izáis de Gallegos” del Tribunal Superior de Justicia de Durango, donde participaron: el magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Durango, J. Apolonio Betancourt Ruiz; el consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, Moisés Moreno Armendáriz; el rector de la Universidad Juárez del Estado de Durango, Luis Tomás Castro Hidalgo; el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, Roberto Herrera Hernández; y Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, director general de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal y miembro fundador del COPUEX.

La Mesa Redonda Seis se llevó a cabo en la Facultad de Derecho de la UNAM el 18 de septiembre de 2012 en el Auditorio “Eduardo García Máynez” de la Facultad de Derecho de la UNAM, donde participaron: Arturo Sánchez Gutiérrez, ex consejero electoral del Instituto Federal Electoral e investigador asociado en El Colegio de México; Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, consejero electoral del Instituto Electoral Veracruzano y miembro del COPUEX; Luis Carballo Balvanera, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro fundador del COPUEX; y César Astudillo Reyes, profesor de la Facultad de Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Las mesas redondas Siete y Ocho se llevaron a cabo el 19 de septiembre de 2012 en el Auditorio de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, promovidas por su director, Raúl Vergara Mireles, en las que participaron: Jesús Alejandro Vera Jiménez, rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Rubén Toledo Orihuela, secretario administrativo; Julio Cabrera Dircio, profesor-investigador; Eduardo Oliva Gómez, jefe de la División de Estudios de Posgrado; y Alfredo Domínguez Marrufo, consejero local del IFE-Morelos y secretario administrativo de dicha Facultad; así como Carlos Alberto Puig Hernández, magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

La Mesa Redonda Nueve promovida por el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, Javier Garza y Garza, se llevó a cabo el 21 de septiembre de 2012 en el Auditorio “Jorge Carpizo McGregor” de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Nuevo León, donde participaron: Gerardo Tamez González, director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Nuevo León; Bruno Refugio Carrillo Medina, secretario instructor del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León; Luis Daniel López Ruiz, comisionado presidente de la Comisión Estatal Electoral; Arturo Estrada Camargo, catedrático y ex director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León (1987-1994); así como Alejandro Medina Pérez, magistrado numerario del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León.

La Mesa Redonda Diez promovida por Daniel Ruiz Morales, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se llevó a cabo el 26 de septiembre de 2012 en el Auditorio de dicho Tribunal, con la participación de: Daniel Ruiz Morales, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; Justo Nava Negrete, académico de la UNAM y miembro del COPUEX; Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, consejero electoral del Instituto Electoral Veracruzano y miembro del COPUEX; así como, Luis J. Molina Piñeiro, catedrático de la UNAM y presidente del COPUEX.

Las mesas redondas Once y Doce promovidas por Enrique García y Moisés, coordinador del Programa de Estudios de Posgrado, y por Carlos Alberto Burgoa Toledo, coordinador del Posgrado en Derecho de la Facultad de Estudios Superiores (FES) Acatlán de la UNAM, se llevaron a cabo el 4 de octubre de 2012 en el Auditorio de la División de Estudios de Posgrado de la FES Acatlán de la UNAM, donde participaron: Carlos Alberto Burgoa Toledo; Alejandro Romero Gudiño, titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y miembro fundador del COPUEX; Francisco Casanova Álvarez, profesor de la FES Acatlán de la UNAM y miembro de la H. Junta de Gobierno de la UNAM; José Miguel Salcido Romero, magistrado presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua; magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, presidenta de la Comisión de Capacitación y Cultura Democrática del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur; Roberto Herrera Hernández, magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango; Bruno Refugio Carrillo Me-

dina, secretario instructor del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León; y Jesús Ibarra, profesor del Posgrado en Derecho de la FES Acatlán de la UNAM.

Las mesas redondas Trece y Catorce promovidas por Enrique García y Moisés, coordinador del Programa de Estudios de Posgrado, y Carlos Alberto Burgoa Toledo, coordinador del Posgrado en Derecho de la FES Acatlán de la UNAM, se llevaron a cabo el 9 de octubre de 2012 en el Salón 901, donde participaron: Eduardo Torres Espinosa, coordinador del Programa de Investigación de la FES Acatlán de la UNAM y miembro fundador del COPUEX; Jesús Castillo Sandoval, consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de México y profesor del Posgrado en Derecho de la Facultad de Estudios Superiores (FES) Aragón de la UNAM; Francisco Reveles Vázquez, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; Alejandro Romero Gudiño, titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y miembro fundador del COPUEX; Alejandro Carlos Espinosa, director general adjunto, adscrito a la Dirección General de Política Criminal en representación de la Mtra. Imelda Calvillo Tello, fiscal especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República (PGR); y Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria, profesora del Posgrado en Derecho de la FES Acatlán.

La parte final del curso se integró con siete mesas redondas, mismas que se llevaron a cabo los días 5, 6 y 7 de noviembre de 2012 en el sexto Seminario Internacional Intensivo desarrollado en el Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M), promovido por su director Francisco Javier Ansuátegui Roig; coordinado por Ángel Llamas, director del Posgrado en Derecho, y María Eugenia Rodríguez Palop, coordinadora de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, quien con su entusiasmo y profesionalismo logró que el Seminario Internacional fuera un éxito.

En el mismo participaron: Francisco Javier Ansuátegui Roig; Luis J. Molina Piñeiro; Francisco Javier Ramírez Acuña, embajador de México en España; Marco Antonio Baños Martínez, consejero electoral del IFE; Lorenzo Córdova Vianello, consejero electoral del IFE y miembro fundador del COPUEX; Fernando Ojesto Martínez Porcayo, ex magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y vicepresidente del COPUEX; Julio Cabrera Dircio, catedrático de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM; magistrada Mónica Aralí Soto Fre-

goso, presidenta de la Comisión de Capacitación y Cultura Democrática del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur (TEEBCS); Arturo Estrada Camargo, catedrático y ex director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) (1987-1994); José Miguel Salcido Romero, magistrado presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua (TEECH); Roberto Herrera Hernández, magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango (TEPJED); Ruth Zavaleta Salgado, diputada federal de la fracción del Partido Verde Ecologista de México; Armando Vicencio Álvarez, agregado legal de la Procuraduría General de la República (PGR) para la Unión Europea; Miguel Ángel Suárez Romero, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro del COPUEX; María Elena Álvarez de Vicencio, secretaria ejecutiva del Instituto Nacional de la Mujer; Raúl Montoya Zamora, director de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED); Jesús Alberto Muñetón Galaviz, consejero presidente del Instituto Electoral de Baja California Sur (IEEBCS); Raúl Ávila Ortiz, consultor del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) en México, profesor del Posgrado en Derecho de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y miembro fundador del COPUEX; Eduardo Castellanos Hernández, director general de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación y miembro fundador del COPUEX; Ignacio Torres Muro, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid; José Guillermo Meza García, magistrado propietario del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco; Augusto Hernández Becerra, consejero del Consejo de Estado de la República de Colombia; y Javier Dorado, subdirector del Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la UC3M.

Cabe señalar que el COPUEX actualizó en 2012 el Convenio de Colaboración Académica con dicha Universidad, con la finalidad de continuar con el intercambio académico de profesores españoles especialistas en materia constitucional-político-electoral y la organización del Seminario Internacional; asimismo, considerando las experiencias y las opiniones expresadas por los estudiantes que han cursado el seminario, el director del Instituto mencionó los aspectos positivos de integrar un espacio de discusión, que posibilitó a los alumnos una participación “crítica” más amplia y activa, acorde a los objetivos y usos académicos de dicho Instituto. Al respecto, es pertinente señalar que los estudiantes presentaron cinco comunicaciones que permitieron una mejor

comunicación entre los ponentes y el público asistente. Asimismo, se informó a los estudiantes que podían participar con sus comunicaciones escritas en la publicación del presente libro, por lo que se ha incluido a una estudiante.

En relación con el seminario, en esa área geográfica un número considerable de estudiantes mexicanos cursan estudios de posgrado en Derecho y Ciencias Sociales, muchos de ellos elaboran tesis doctorales o de grado sobre temas electorales, estudiantes que a partir de 2007 son invitados por el Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la UC3M y convocados por el CONACyT a través del boletín que emite a sus estudiantes becarios en España. Asimismo, hay que comentar que al Seminario Internacional acuden, además de estudiantes mexicanos, estudiantes latinoamericanos y europeos interesados en los temas de México; además, se pretende, con las discusiones académicas y político-académicas propias de este tipo de actividades, interesar, enriquecer y promover el conocimiento del México actual entre los académicos españoles, los encargados de los órganos gubernamentales relacionados con el mundo iberoamericano y los informadores que cubren las noticias de esta región. Consideramos que una discusión interdisciplinaria e interprofesional entre mexicanos y españoles puede aclarar algunos temas polémicos y a veces inocuos de la larga y creciente agenda en torno a la transición democrática electoral en México.

En un mundo en proceso de globalización económica, el intercambio de ideas políticas en torno a la democracia no sólo es necesario sino obligado entre los académicos y los funcionarios que viven y actúan en países con democracias incipientes. Escuchar experiencias institucionales y vivencias personales de quienes han transitado de regímenes no democráticos a democracias consolidadas, como es el caso de España, puede servir de estímulo para perfeccionar ideas que, llevadas a la práctica, transformen positivamente las instituciones democráticas mexicanas.

Es oportuno manifestar que el COPUEX, durante la celebración del seminario en España, contó con el apoyo y simpatía del excelentísimo embajador de México en España, Francisco Javier Ramírez Acuña, quien participó tanto en la apertura del seminario, como dictando una ponencia en la que:

...reflexionó en torno al término “normalidad democrática”, al considerar que es un término que obliga a una revisión de la historia; de dónde partió nuestro proceso de transición democrática; qué falta por hacer y si se está ya ante una normalidad democrática aceptable, plena o, simplemente, considerar este proceso como una constante en permanente evolución.

Afirmó que nuestra democracia se construyó de manera gradual. A partir del final de la década de los setentas y durante los ochentas, cuando se lograron los primeros pasos hacia una democratización nacional fue cuando se inició ese proceso.

Describió algunos momentos que consideró torales en el desarrollo democrático, de entre los que se destacan:

- Que fue en 1977, donde comenzó un régimen plural de partidos y un sistema electoral federal que todavía no garantizaba a plenitud elecciones equitativas e imparciales.
- Con la Reforma Política del 77 nace la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE).
- Figura de Diputados de partido funcionó de 1963 a 1977.
- La labor del PAN, que de 1939 a 1977 fue una oposición que, de manera solitaria, impulsó tenazmente el cambio democrático en México.
- Las diversas reformas (1986, 1989, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2008) fueron una escalada de cambios que, gradualmente, produjeron un sistema electoral que hoy es reconocido internacionalmente.

Manifestó que presiones externas ayudaban al avance democrático. Por ejemplo, algunos procesos de internacionalización comercial exigían el cumplimiento de la llamada “cláusula democrática” y “de Derechos Humanos”, lo que incentivó avances en esos rubros, como fueron los casos de la entrada en 1986 de México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

En esa gradualidad en el avance democrático, un momento fundamental fue en noviembre de 1989, cuando un partido de oposición logra ganar una gubernatura (Baja California) por vez primera. Fue una victoria histórica, no sólo para el Partido Acción Nacional y para su candidato Ernesto Ruffo, sino para la democracia mexicana. Ruffo Appel fue el primer gobernador de extracción distinta al PRI en 60 años.

Entre los paulatinos cambios de esas reformas se observaron también la democratización del Distrito Federal; la constitución del Instituto Federal Electoral (IFE) como un paso fundamental para la democracia mexicana; la promulgación del COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Resaltó que sin lugar a dudas, la reforma de 1996 resultó fundamental para la democracia mexicana, al mandar que el IFE debe constituirse por nueve consejeros electorales nombrados por el Congreso de la Unión, ciudadanos sin afi-

liación partidista, lo que significó imprimir a un añejo reclamo de los partidos de oposición.

Hoy, la evolución del mapa político nacional, muestra claramente que en México cualquier instituto político puede ganar.

Consideró que todavía prevalecen rasgos de desconfianza en la democracia mexicana en algunos sectores sociales, fruto de un pasado plagado de delitos y prácticas electorales que hoy, afortunadamente, ya son impensables. Contrario a ello, hoy la mayoría de los mexicanos vota y decide, con una confianza superior a antaño, que se refleja en los índices de participación ciudadana.

Concluyó diciendo que en democracia siempre se gana. La alternancia en México (con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del 2000 y el 2006, así como el triunfo del PRI en este 2012) está más que probada. El reconocimiento de los resultados y del arbitraje —cuando éste se requiere— es ya parte de nuestra normalidad. (Notas proporcionadas por Armando Vicencio Álvarez).

Una de las causas que ha propiciado el éxito de este curso, como hemos visto, es su formato interdisciplinario e interinstitucional que integra como ponentes a reconocidos y prestigiosos profesores e investigadores universitarios, especialmente de la UNAM, así como de la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS); la UJED y la UANL; la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM); la Universidad Complutense de Madrid; de funcionarios del Poder Judicial de la Federación: TEPJF; del Consejo de la Judicatura Federal (CJF); y de la Casa de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Baja California Sur; del IFE y de la Fiscalía Especializada en Atención a Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República (FEPADE-PGR); así como de tribunales e institutos estatales electorales que a continuación se describen: TEECH; Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca (TEEPJO); TEEBCS; TEPJED; Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (TEENL) y el Consejo Local del IFE-Nuevo León; Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (TEEPJV); Tribunal Estatal Electoral de Morelos (TEEM); Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco (TEPJEJ); Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO); IEEBCS; Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango (IEPCED); Instituto Electoral Veracruzano (IEV); Instituto Electoral del Estado de México (IEEM);

Consejo Local del IFE-Morelos; de miembros del Congreso de la Unión: Partido Ecologista de México y de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. Algunos de ellos hacedores y todos conocedores de los documentos, las discusiones y los acuerdos que han llevado a las múltiples reformas constitucionales, especialmente en materia electoral, mismas que generaron reformas y adiciones en la legislación secundaria, especialmente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como de la organización y funcionamiento de los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales, especialmente los servidores públicos que en ellos laboran. Este libro, decimocuarto de la serie Derecho Constitucional-Político que a partir de 2005 ha acentuado el estudio de los temas democrático-electorales con la intención de convertirse en un “Monitor democrático”, se publica, en tres volúmenes, en la serie Reflexiones sobre Derecho Electoral, de acuerdo con el convenio que el COPUEX celebró con el Instituto Electoral del Estado de México.

En la sesión plenaria del COPUEX (enero de 2013), en relación con esta presentación, se acordó:

1. Hacer una referencia *in memoriam* del catedrático universitario, relevante político y eficiente funcionario público don Pedro Ojeda Paullada, fallecido en diciembre de 2012, quien en 1982 siendo presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional apoyó y promovió la organización del Seminario Internacional “Perspectivas del Sistema Político Mexicano”, cuyo coordinador y responsable académico fue Luis J. Molina Piñeiro, quehacer académico que se objetivó en la publicación del libro colectivo con el mismo nombre, calificado por los especialistas mexicanos y extranjeros de lectura necesaria para comprender las causas que motivaron el desplazamiento hacia la democracia de dicho sistema. Publicación que integra los ensayos de: Roderic A. Camp, Henri Favre, Wolfgang König, Volker G. Lehr, Oscar J. Martínez, Michael C. Meyer, Manfred Mols, Stanley R. Ross, Ian Roxborough, Robert E. Scott, Sidney Weintraub, Miguel Abruch Línder, Eduardo Andrade Sánchez, Miguel B. Vasáñez, Víctor Bravo, Salvador Carmona Amorós, Francisco Casanova Álvarez, Ricardo Cinta Guzmán, Miguel Covián Pérez, Blanca Esponda de Torres, Vicente Fuentes Díaz, Jorge Flores Vizcarra, Víctor C. García Moreno, Horacio Labastida Muñoz, Soledad

Loaeza, Ricardo Méndez Silva, Raymundo Ramos, José Luis Reyna, Ernesto Schettino Maimone, Carlos Sirvent y Leopoldo Zea.

2. Agradecer al Instituto Federal Electoral el donativo de \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M. N.), que dio al COPUEX en los términos de su Convenio Específico de Colaboración, mismo que se destinó a los gastos básicos del despacho del Colegio (\$12,500.00 mensuales). Especialmente a su coordinadora del Centro para el Desarrollo Democrático, Arminda Balbuena Cisneros
3. Agradecer a la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, especialmente a su coordinador, el doctor Jorge Fernández Ruiz, el constante apoyo a las actividades académicas del COPUEX. En 2012, gracias a su intervención, recibieron apoyo económico de dicho programa dos académicos universitarios que participaron en el seminario internacional intensivo realizado en la Universidad Carlos III de Madrid, España.
4. Agradecer al embajador de México ante el Reino de España, Francisco Ramírez Acuña y al agregado legal para Europa de la Procuraduría General de la República, adscrito a la Embajada de México en España, Armando Vicencio Álvarez, la organización de un encuentro entre los participantes en el seminario internacional mencionado en la residencia oficial de México en España. Evento cordial que permitió la adecuada organización de las intensas actividades académicas del seminario (20 horas), en el que participaron 23 ponentes y siete moderadores; con la asistencia permanente de 50 estudiantes de maestría y doctorado de la Universidad Carlos III de Madrid y de universidades del área geográfica de la ciudad de Madrid, España.
5. Felicitar a don Arturo Núñez Jiménez, quien ha participado constante y entusiastamente con las actividades académicas del COPUEX, por haber sido electo Gobernador constitucional del estado libre y soberano de Tabasco.
6. Felicitar a la maestra Ruth Zavaleta Salgado, quien ha colaborado entusiastamente con el COPUEX, por su reingreso a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como diputada federal.
7. Felicitar a Fernando Serrano Migallón, vicepresidente del COPUEX, por su designación como subsecretario de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública.

8. Felicitar a David Garay Maldonado, miembro del COPUEX, por su designación como jefe de la Unidad de Gobierno de la Secretaría de Gobernación.
9. Felicitar a Mireille Roccatti, entusiasta colaboradora del COPUEX por su designación como coordinadora general jurídica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
10. Felicitar a Mónica Aralí Soto Fregoso, por su designación como magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
11. Felicitar a José Miguel Salcido Romero, magistrado presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, por su designación como presidente de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A. C.
12. Felicitar a Raúl Montoya Zamora por su designación como magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango.
13. Felicitar a Raúl Ávila Ortiz por su designación como Coordinador del Programa Académico de Cooperación México/Centroamérica de IDEA Internacional, con sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
14. Agradecer a la directora del Canal del Congreso, Leticia Salas, la grabación, transmisión y retransmisión por dicho medio, de varias de las mesas redondas del curso. Asimismo, agradecer a la Gaceta de la UNAM y al Suplemento *Deslinde* del periódico Reforma, por la divulgación de las mesas redondas del curso.
15. Entregar Diploma de Reconocimiento Especial 2012 a la secretaria técnica del COPUEX, licenciada Patricia Nava Muñoz, sobrina del reconocido catedrático y ex magistrado en materia administrativa y fiscal, don Alfonso Nava Negrete, por su eficaz y eficiente labor en la organización y logística de las mesas redondas, discusiones, conferencias y otros eventos académicos correspondientes a este XV curso realizadas en: la Facultad de Derecho/División de Estudios Profesionales de la UNAM, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/División de Estudios de Posgrado y Profesional de la UNAM, la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, la Coordinación de Estudios de Posgrado en Derecho de la FES Acatlán de la UNAM,

la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, la Universidad Autónoma de Baja California Sur, la Universidad Juárez del Estado de Durango, la Universidad Autónoma de Nuevo León, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, la Fiscalía Especializada en Atención a Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, siendo especialmente laboriosa la coordinación del Seminario Internacional con el Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid, España; así como las delicadas y sensibles actividades de contar con los textos en las fechas señaladas para la publicación de este libro. Además, es oportuno mencionar que la licenciada Nava Muñoz se encarga, entre otras actividades, de la actualización de los convenios con el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Universidad Carlos III de Madrid, España, realizando las gestiones tendientes a cumplir debidamente los puntos de acuerdo formalizados en los convenios académicos con universidades en México y en España.

Considerando que las opiniones y las reflexiones sobre temas políticos, incluyendo las expresadas por académicos responden a circunstancias, valores e intereses, por su naturaleza circunstanciales y relativos, al final del libro se incluye el currículum vitae de cada autor, para que el lector pueda justipreciarlas pertinentemente.

El libro agrupa los trabajos (ensayos, análisis y estudios) de la forma siguiente:

En la presentación se incluyen las participaciones de: Nguyen Huu Dong, asesor especial de la OEA; Luis J. Molina Piñeiro, catedrático de la UNAM y presidente del COPUEX; así como la del embajador de México en España, Francisco Javier Ramírez Acuña.

En la Parte Primera: Poder Judicial de la Federación se incluyen los trabajos de:

José Alejandro Luna Ramos. Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, denominados: “Discurso referente al cómputo final y calificación de la elección 2012”, y “Discurso de entrega de la constancia al presidente electo, Enrique Peña Nieto”.

En la Parte Segunda. Tribunales Estatales Electorales se incluyen los trabajos de:

Mónica Aralí Soto Fregoso. Presidenta de la Comisión de Capacitación y Cultura Democrática del TEEBCS, con el tema: “Las elecciones presidenciales 2012. Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México!”, donde indica que:

El desarrollo de la democracia mexicana, ha puesto en la mesa de la reflexión y del debate, la revisión del diseño del sistema y las instituciones electorales, que actualmente está delineado conforme al modelo federalista, integrado por las instancias federal y local, el cual se contrasta con la propuesta de centralización de las competencias electorales. Al respecto se presenta un bosquejo de las instituciones jurisdiccionales en materia electoral y el caso particular del Estado de Baja California Sur.

José Miguel Salcido Romero. Magistrado presidente del TEECH, denominado “El federalismo y la justicia electoral”, donde refiere:

Nuestro sistema federal ha demostrado ser altamente eficaz como se aprecia de la evolución histórica del sistema político mexicano. Por ello, se debe resaltar el aporte que el actual sistema de administración y justicia electoral local ha logrado en la consolidación de nuestra democracia, por lo que no es a través de la centralización de la función electoral que los ideales del Derecho, la democracia y el Estado liberal serán legitimados, sino mediante el desarrollo de instituciones locales y federales fuertes.

Roberto Herrera Hernández. Magistrado del TEED, titulado: “Balance de la experiencia electoral en el estado de Durango, 2000-2012”, en el que menciona:

...que a 12 años de haberse dado la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, las experiencias electorales han sido distintas en todas las entidades federativas. Se afirma lo anterior, sobre la base de que en el Estado de Durango, los actores políticos, se compenetran más en los procesos electorales locales, que en los procesos

electorales federales, apreciándose un mayor activismo por parte de estos actores, y de los órganos gubernamentales que tratan de incidir en la contienda electoral.

José Guillermo Meza García. Magistrado propietario del TEPJEJ. Presenta el estudio: “¿Federalismo en la jurisdicción concurrente?”, donde indica que:

La Federación avasalla a los estados, reservándose facultades y competencias, tan solo en la ley, ya que en el ejercicio práctico del derecho, remite sin compensación alguna, facultades y competencias que le son molestos en su ejercicio. La carga laboral mayoritaria de los poderes judiciales estatales, se origina en juicios mercantiles por el pago de pesos, cuya competencia constitucional legal le corresponde a la federación. ¿Es eso federalismo? ¿Sucederá lo mismo con la materia electoral?

Carlos Alberto Puig Hernández. Magistrado del TEEM, con el tema: “Balance de la experiencia electoral en el Estado de Morelos: 2000-2012”, en el que argumenta que:

...con base en los resultados de cinco procesos electorales locales en el estado de Morelos, realizados durante el periodo 2000-2012, se analizan tanto la participación ciudadana como los triunfos de los principales partidos políticos nacionales, respecto de la integración de los municipios y el Congreso así como la elección del Gobernador del Estado, en relación con la efectividad jurisdiccional de las resoluciones del Tribunal Electoral de la misma entidad federativa.

Alejandro Medina Pérez. Magistrado numerario del TEENL, conjuntamente con Bruno Refugio Carrillo Medina, denominado: “Federalismo vs. centralismo electoral: el caso Nuevo León”, donde afirma que:

El actual contexto en el que se encuentra el federalismo electoral plantea desafíos y oportunidades para los órganos electorales locales, tanto administrativos como jurisdiccionales, los cuales tienen la posibilidad de robustecer las buenas prácticas en materia electoral local. La homologación de las reformas electorales federales con las legislaciones estatales abona para coordinar de forma eficiente los procesos electorales locales y federales, así como la revisión de los asuntos que se presenten en los órganos jurisdiccionales y locales. El presente artículo desarrolla tales asuntos desde una óptica de lo local, resaltando las bondades que ha traído el federalismo electoral históricamente y el impulso que recientemente ha tenido mediante las reformas constitucionales al capítulo de garantías individuales, ahora de derechos humanos y su impacto en el control de constitucionalidad y convencionalidad, particularizando en el caso Nuevo León.

Ana Mireya Santos López. Magistrada presidenta del TEEPJO, sobre el tema: “Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México!”, donde sostiene:

...que es importante buscar cómo descentralizar, a mayor medida, las labores que en la actualidad desempeña el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el caso de Oaxaca, es también necesario tomar en cuenta la existencia mayoritaria de los sistemas electorales indígenas, que se rigen bajo normas radicalmente diferentes que el sistema de partidos políticos.

Daniel Ruiz Morales. Magistrado presidente del TEPJEV de Ignacio de la Llave, con el título: “El rebase de topes de gastos de campaña como causa de nulidad en la elección presidencial de 2012”, donde refiere que:

En este trabajo se realizará un análisis del rebase de topes de gastos de campaña a la luz de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio de inconformidad SUP/JIN/359/2012 y sus acumulados, promovido por la Coalición “Movimiento Progresista”, encabezado por el candidato a la Presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador, pero antes de abordar el tema específico, haré referencia a tres cuestiones incidentales que se decidieron previamente como fueron: la excitativa de justicia; la situación de los medios de comunicación y un gran número de ciudadanos, que se apersonaron como terceros y lo relativo a la coadyuvancia, en cuanto al término en que debe acudir a juicio.

En la Parte Tercera. Institutos Electorales se incluyen los trabajos de:

Leonardo Valdés Zurita. Doctor en Ciencia Social con Especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, es profesor titular de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la UAM, Unidad Iztapalapa, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT y a partir de 2008 consejero presidente del IFE. Presenta el ensayo: “Elecciones federales 2012. El entorno y el estado actual de la democracia mexicana”, donde expone que:

Cada proceso electoral es diferente en cuanto a su organización y trascendencia. Una vez que concluyeron los comicios federales de 2012, resulta conveniente realizar un ejercicio de introspección que permita evaluar las condiciones en

que fue organizada la elección más grande en la historia de México. El artículo destaca el entorno demográfico, político e institucional sobre el cual el Instituto Federal Electoral (IFE) desarrolló sus atribuciones como organizador de elecciones, árbitro electoral y administrador de los tiempos oficiales de radio y televisión destinados a la difusión de propaganda político electoral. A partir de las tareas que realizó el IFE en torno a los desafíos que impuso la elección federal del pasado 1° de julio, resulta factible reconocer las certezas que genera organizar comicios de acuerdo al diseño normativo e institucional vigente, distinguir los resultados alcanzados y la consistencia de algunos aspectos del sistema electoral mexicano.

Marco Antonio Baños Martínez. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, maestro en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y candidato al Doctorado por la UNAM, es consejero electoral del IFE. Presenta el ensayo: “La judicialización de la vida pública en México como expresión del moderno Estado constitucional de derecho”, donde:

...inicia recordando a Norberto Bobbio y su propuesta de procedimientos universales con los que caracteriza a las democracias. Después de una breve reseña de su evolución histórica contemporánea, analiza a las autoridades electorales tanto jurisdiccional como administrativa, encargadas de la función estatal electoral en el ámbito federal, para concluir con una revisión de lo acontecido en el Proceso Electoral Federal de 2011-2012.

Lorenzo Córdova Vianello. Doctor en Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT y miembro fundador del COPUEX, es consejero del IFE. Presenta el ensayo: “Las elecciones de 2012 y el futuro del derecho electoral”, donde refiere que:

Las elecciones federales y locales concurrentes de 2012 constituyeron la prueba del ácido definitiva de las normas derivadas de la reforma electoral de 2007-2008. En efecto, al cerrarse el ciclo electoral de dicha reforma con la elección presidencial, estamos en grado de hacer un balance definitivo de la misma. Dicho balance es, sin duda positivo como lo demuestra, el hecho del éxito de la organización electoral y la solución positiva de muchos de los dilemas que enturbiaron el ambiente electoral en 2006. Lo anterior nos plantea el desafío de dejar de poner el énfasis que el tema electoral ha tenido en las décadas previas, como

punto primordial de la agenda de la reforma política, y centrar la atención en el futuro en cambios en otros ámbitos que podemos identificar como los verdaderos “problemas nacionales”. Dicho de otro modo, si bien una reforma de ajuste y perfeccionamiento del sistema electoral a la luz de la reciente experiencia es pertinente, no debe suponer la centralidad que el tema tenía antaño ni constituir el pivote o la condicionante de otros cambios. Hay, en ese sentido, que aprender a “bajarnos de la noria electoral”.

Arminda Balbuena Cisneros. Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España, y licenciada en Derecho por la Universidad de Guanajuato, es coordinadora del Centro para el Desarrollo Democrático del IFE. Presenta, conjuntamente con José Gabriel de la Paz Sosa el estudio: “Exploración del ejercicio del voto y los derechos básicos en los distritos indígenas de México”, donde declara:

El propósito de este artículo es realizar una revisión exploratoria del ejercicio de derechos básicos, relacionados con la educación, la salud y el voto, en los distritos electorales indígenas de la geografía electoral federal de México. Los resultados muestran que, en promedio, los habitantes de los distritos indígenas tienden a ejercer menos sus derechos a la educación y la salud, y más su derecho a votar, en comparación con el resto de los distritos del país.

Jesús Alberto Muñetón Galaviz. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California Sur y maestro en Derecho Procesal Penal, por el Instituto Nacional de Ciencias Penales A. C., es consejero presidente del IEEBCS. Presenta el ensayo: “Elecciones en Baja California Sur (la participación como factor determinante en la alternancia)”, en el que sostiene que:

En Baja California Sur, desde el año 1993, hemos experimentado la alternancia, ahora bien, retomando estudios recientes realizados por destacados investigadores, se vierten en el presente documento los principales factores que motivan o inhiben la participación en las elecciones, que a su vez influye como vemos en el caso de Baja California Sur en la alternancia en nuestro estado.

Carla A. Humphrey Jordan. Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México; candidata a doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, España; es consejera electoral pro-

pietaria del Instituto Electoral del Distrito Federal. Presenta el ensayo: “Las elecciones presidenciales 2012. Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México?”, donde:

...plantea un análisis sobre las razones por las que se considera inviable la nacionalización del ejercicio de la función electoral en el país y, por el contrario, es necesario fortalecer las instituciones electorales en vigor en sus respectivos ámbitos competenciales: federal y local.

Jesús Castillo Sandoval. Maestro en Derecho por la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM, de la que es profesor, tanto en la División de Estudios Profesionales como en el posgrado, es consejero presidente del IEEM. Presenta conjuntamente con José Sánchez Fabián el ensayo: “Fortalecimiento de la autoridad electoral estatal a través de la competitividad y alternancia política en el Estado de México, 2012”, donde:

...reflexiona en torno a la participación política ciudadana y la competitividad a través de la emisión del sufragio en el Estado de México, la cual presuponemos responde a dinámicas e intereses propios de la ciudadanía mexiquense, donde el porcentaje de votación se encuentra relacionado con la combinación de diversos factores. Asimismo, rastreamos algunos datos que dan cuenta de la competitividad electoral y la consecuente alternancia en la elección de titulares de los Ayuntamientos en el Estado de México, principalmente durante el periodo que comprende el año de 1996 a 2012.

Alberto Alonso Criollo. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana y maestro en Sociología con atención al desarrollo regional por el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, es presidente del Consejo General del IIEP-CO. Presenta el ensayo: “Nacionalización o federalización de las competencias electorales en México. La experiencia oaxaqueña”, donde menciona que:

El ensayo aborda la problemática sobre la nacionalización o federalización de las competencias electorales, para ello se argumenta que más allá de uno u otro mecanismo, se requiere un respeto irrestricto a los derechos políticos que optimicen la representación, la gobernabilidad y la participación política.

Jacobo Alejandro Domínguez Gudini. Doctor en Derecho por la Universidad de Almería, España, es consejero ciudadano en el IEV y miembro del COPUEX. Presenta el estudio: “Votos y construcción democrática: el dilema del espejo de Blancanieves”, donde:

...analiza el comportamiento electoral de las elecciones de 1988, 1994, 1997, 2000 y 2006, referenciando su impacto en el proceso electoral del 2012, donde se presenta el fenómeno de la “Alternancia” de nueva cuenta. Así también plantea como ya lo ha venido desarrollando en otros trabajos, entre ellos, su tesis doctoral que mereció la más alta calificación, Sobresaliente cum laude en la Universidad española de Almería, la necesidad de revisar figuras de procedimiento del derecho electoral como “la Segunda Vuelta” o “Ballotage” con la finalidad de construir mayorías que otorguen mayor legitimidad a quien ejerza la Presidencia de la República, señala que el Presidente Enrique Peña Nieto, en términos aritméticos, obtiene menos del 25% de la votación posible, a pesar de la indiscutible legalidad en la que fue electo.

En la Parte Cuarta. Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación y Procuraduría General de la República, se incluyen los trabajos de:

María Elena Álvarez de Vicencio. Doctora en Ciencias Políticas por la UNAM, fue esposa de Abel Vicencio Tovar, reconocido e ilustre catedrático universitario y dirigente político del Partido Acción Nacional, quien como tal jugó un papel determinante en la transición democrática de México, es secretaria ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres. Presenta el ensayo: “Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México? y la participación de las mujeres”, donde sostiene que:

El tema de las mujeres no debe ser exclusivo de ellas, ya que en todos los ámbitos y aspectos de la sociedad están incluidas. Sólo cinco Instituto Estatales Electorales son dirigidos por mujeres y las Consejeras en estos órganos representan sólo el 23.7%. Algunas de las futuras reformas electorales podrían buscar la paridad, lo cual será en beneficio de la sociedad.

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández. Doctor en Estudios Políticos por la Universidad de París y miembro fundador del COPUEX; es director general de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación (DGCCOJN-SEGOB). Presenta un trabajo: “Las antinomias en el derecho electoral mexicano y el doble impacto de la nacio-

nalización o federalización de las competencias electorales y de la reforma constitucional en materia de derechos humanos”, donde señala que: “En nuestro régimen federal de gobierno la solución por vía judicial de conflictos electorales con frecuencia enfrenta conflictos normativos o antinomias entre disposiciones constitucionales, de tratados internacionales, de leyes federales y locales, opuestas o contradictorias”.

Alejandro Carlos Espinosa. Maestro en Derecho por el Instituto Nacional de Ciencias Penales y candidato a Doctor por la UNAM, es director general adjunto, adscrito a la Dirección General de Política Criminal de la Fiscalía Especializada para la atención a delitos electorales de la PGR. Presenta el ensayo: “Balance de las Tareas Constitucionales de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (1994-2012)”, donde: “Hace un alto reflexivo sobre el estado normativo e institucional de la Fiscalía, sus alcances constitucionales en materia de Procuración de Justicia con autonomía técnica, desarrolla el concepto de blindaje electoral en un contexto político-criminológico al que se suma la necesaria Reforma Penal Electoral”.

Armando Vicencio Álvarez. Licenciado en Derecho por la UNAM con estudios de posgrado en la Universidad Complutense de Madrid, es agregado legal para Europa de la Procuraduría General de la República, adscrito a la Embajada de México en España y miembro del Copuex. Presenta el ensayo: “Aspectos a tomar en cuenta en torno al federalismo de las autoridades electorales”, donde declara que:

...pretende en este artículo no presentar reflexiones acabadas en torno a los temas tratados, sino proporcionar cuatro ámbitos de reflexión que se consideran importantes para un análisis completo del tema central del libro, ellos son, la división de poderes; economía y democracia; confianza y legitimidad; y los tribunales federales como última instancia en la resolución de conflictos electorales. El primer tema se aborda desde un nuevo punto de vista que pretende hablar más que de una división clásica de poderes, de una colaboración de los mismos. En el segundo destaca que aun cuando el buen uso de recursos es indispensable, los beneficios de la democracia, incluidos los económicos la hacen prevalecer a pesar de los altos costos que implique. En el tercero se hace una reflexión sobre los aportes de la democracia a la legitimidad del gobernante; y en el último se propone que las instancias federales en materia jurisdiccional electoral lo sean para casos de excepción, privilegiando a los tribunales locales en la materia como última instancia en la mayoría de los casos.

En la Parte Quinta. Poder Legislativo. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se incluye el trabajo de:

Alejandro Romero Gudiño. Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana, miembro fundador del COPUEX, es titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. Presenta el ensayo: “Bases para un Sistema Nacional Electoral”, donde:

...propone la creación de un Sistema Nacional Electoral que permitirá homogeneizar las reglas de la organización, supervisión y dictaminación de los comicios con un menor costo al erario y una mayor credibilidad de los ciudadanos. Lo anterior, a condición de que en la creación del Sistema se involucren y convengan las autoridades federales, estatales y municipales del país; responsables todas de construir democráticamente la representación política de la República.

En la Parte Sexta. Académicos de la UNAM, se incluyen los trabajos de:

José Luis Benítez Lugo. Doctor en Derecho y profesor del Posgrado de la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM. Presenta el trabajo de investigación: “¿La sentencia sinónimo de justicia y verdad?”, en el que dice:

Los Magistrados del Tribunal Electoral, tienen una responsabilidad determinante con el destino del País, la cual se debe de manifestar en sus Sentencias perfectamente Fundadas y Motivadas, las cuales se apeguen estrictamente a un estudio lógico jurídico, en que los hechos plenamente demostrados, con medios de prueba idóneos e indubitables, motiven la aplicación precisa de la Ley al caso concreto, donde la Equidad y la Justicia imperen en beneficio de quien le asiste la Razón y el Derecho, en su pretensión fundada que convertida en acción, es reconocida por el Juzgador y se impone por medio del poder jurisdiccional, de manera coercitiva, en los casos que se demande. De lo contrario las Sentencias crean verdades formales, pero no verdades históricas, de tal forma que una acción se transforma en un derecho abstracto, donde no necesariamente impera la Justicia y la Verdad.

Luis Carballo Balvanera. Se desempeña actualmente como catedrático definitivo por oposición en la materia Derecho Fiscal de la Facultad de Derecho de la UNAM y es miembro fundador del COPUEX. Presenta el ensayo: “Los procesos de descentralización en materia electoral”, donde expone que:

...en México, en materia electoral, los avances han sido profundos en lapso breve, probablemente por el gran rezago que existía. Es el momento de buscarlos en el interior de los partidos políticos, para que sean el ambiente natural propicio del sistema de vida democrático que propugna la Constitución, comenzando con reglas que los obliguen a elegir a sus candidatos a cargos de representación popular por el principio de mayoría y a limitar su sustitución, sólo a los supuestos de muerte, ausencia declarada judicialmente, incapacidad o renuncia.

Francisco Casanova Álvarez. Sociólogo, egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se tituló como licenciado en Sociología en 1969 con mención honorífica y fue miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM desde el 31 de marzo de 2005 hasta julio de 2012. Presenta el ensayo: “Régimen electoral y sistema de partidos en México”, donde refiere que:

El sistema político que se desarrolló en México después de la revolución de 1910 se caracterizó por un presidencialismo exacerbado, un sistema de partido hegemónico y un funcionamiento corporativo. El autor hace un breve recorrido por el proceso que llevó a México al sistema actual donde el rasgo predominante es el cambio hacia un sistema de partidos plural con dominancia tripartita, y esboza el funcionamiento de ese sistema después de las elecciones de 2012, que abrieron nuevas perspectivas, tanto hacia la izquierda como a la derecha del espectro político.

Imer B. Flores. Maestro en Derecho por la Harvard University, USA, doctor en Derecho, profesor de la Facultad de Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT y miembro fundador del COPUEX. Presenta el estudio: “Legalización judicializable y normalidad democrática electoral en México: a propósito del SUP-JIN-0359-2012 *aka* “juicio madre”, donde:

...aborda la cuestión de que en México la normalidad democrática electoral equivale a la legalización de los resultados electorales por la vía de la judicialización. Para tal efecto no solamente analiza la resolución de la impugnación de la elección presidencial en 2012 sino además critica los criterios o precedentes jurisprudenciales que se han caracterizado por enfatizar el carácter determinante de las irregularidades, así como el factor cuantitativo por encima del cualitativo. De igual forma, ante la disyuntiva entre nacionalización o federalización de las competencias electorales en México, explora las diferentes posibilidades y se pronuncia brevemente tanto por los pros como los contras de las mismas.

Justo Nava Negrete. Licenciado en Derecho con mención honorífica por la Facultad de Derecho de la UNAM donde es profesor definitivo Asignatura “A” de las cátedras de Derecho mercantil I y II, y miembro del COPUEX. Presenta el ensayo: “Descentralización electoral”, donde:

“...reflexiona sobre la conveniencia de que se lleve a cabo una descentralización electoral y se propone que sea a través de una ley general o marco, en donde se establezca la concurrencia de la materia electoral, en los tres órdenes de gobierno, evitando con ello engrosar nuestra Carta Magna y dejar a la interpretación de nuestros Tribunales sus normas.

Jorge Eduardo Pacheco Vargas. Maestro en Derecho por la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM. Presenta el ensayo: “La elección presidencial de 2012 frente a los principios de igualdad y equidad en los medios de comunicación social”, donde plantea que:

...la reforma electoral de 2007-2008, constitucional y legal, ha aportado mayores beneficios a la democratización de los procesos electorales, lo cual incide de manera directa respecto de la libertad, la justicia y la equidad entre los partidos políticos y la sociedad en general. Lo anterior se ha reflejado en un reconocimiento generalizado y social respecto de la legitimidad de los resultados de la elección presidencial de 2012. Por lo pronto, los resultados electorales reflejaron una aplicación legal y jurídica de los principios de igualdad y equidad frente a los medios de comunicación social. No obstante lo anterior, todavía se generaron inconformidades, lo cual nos permite afirmar que dicha reforma debe ser revisada en un futuro próximo.

Francisco Reveles Vázquez. Doctor en Ciencia Política en la División de Estudios de Posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT. Presenta el estudio: “Los retos de la democracia mexicana: normas y prácticas en las instituciones y los partidos políticos”, donde manifiesta:

En este trabajo estudiamos el estado de nuestra democracia desde la perspectiva del funcionamiento de las instituciones y actores políticos claves del sistema político. Tratamos las debilidades de las instituciones y la necesidad de cambios en leyes y principalmente en prácticas de las élites políticas. Desarrollamos una propuesta para cambiar el régimen de partidos mediante una ley que fortalezca principalmente sus funciones de representación social.

Armando Guadalupe Soto Flores. Doctor en Derecho y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT. Presenta el estudio “Enrique Peña Nieto: coaliciones de gobierno. hacia un proyecto de estado sustentable y de desarrollo social equilibrado”, donde asegura que:

...las coaliciones de gobierno son necesarias para el desarrollo sustentable en México con el objetivo de equilibrar los sectores económicos-sociales, es decir que a partir de una reforma de estado bien implementada modifique la necesidad de la liberación de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de las empresas públicas y la abolición del proyecto de estado corporativo, por supuesto rectificando que el Estado siempre debe tener el control fundamentalmente del sector energético, de la educación y la salud.

Miguel Ángel Suárez Romero. Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid España, Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT y miembro del COPUEX. Presenta el ensayo: “Corrupción y procesos electorales en México: una propuesta de solución por vía de legalización y judicialización en un auténtico estado de derecho”, donde:

...analiza el fenómeno de la corrupción a la luz de los procesos electorales en el México del siglo XXI. Parte de la presentación de una idea connotativa de lo que es la corrupción, sus causas y sus clases con un estrecha vinculación al desarrollo de aquellos procesos que tienen como fin el acceso por vía de la elección popular a los cargos públicos. Una vez identificados esos rasgos de fenómenos corruptos, el autor procede a identificar los roles que deben jugar los legisladores y los jueces con competencia en materia electoral, a efecto de controlar el grave problema de la corrupción en entornos como el mexicano, siempre bajo la visión y defensa de la idea moderna de un auténtico Estado de Derecho.

Eduardo Torres Espinosa. Licenciado en Derecho con mención honorífica por la entonces Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la UNAM, maestro en Políticas Públicas en la Universidad de Exeter, Inglaterra, doctor en Gobierno, en la London School of Economics and Political Science, de la Universidad de Londres, Inglaterra, y miembro fundador del COPUEX. Presenta el trabajo: “Transición democrática en México vía reforma institucional”, donde: “...aborda, desde una perspectiva institucional, las causas de la mayor normalidad democrática observada en las recientes elecciones presi-

denciales. Se argumenta que algunas reformas al gobierno federal contribuyeron, de manera significativa a hacerlo posible”.

Académicos en otras universidades e instituciones de educación superior de México

Julio Cabrera Dircio. Doctor en Derecho y profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT. Presenta el ensayo: “Análisis del Estado federal”, donde asegura que:

En materia de federalismo electoral, la evolución de nuestro país ha puesto de manifiesto la necesidad de una transformación política, económica y social, en donde puedan participar de manera directa los tres niveles de gobierno, con la finalidad de orientar la reflexión y la participación democrática de la sociedad y los diversos actores políticos en la búsqueda de nuevas líneas de acción para encauzar el ejercicio del poder público.

Eduardo Lozano Tovar. Doctor en Derecho y profesor del Posgrado en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT), miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT y miembro del COPUEX. Presenta el ensayo: “Reforma de Estado y gobernabilidad, pendientes para el régimen del nuevo PRI”, en el que sostiene que:

La ascensión al poder federal del priismo en la persona de Enrique Peña Nieto, plantea a la sociedad y al nuevo gobierno un escenario complicado luego de 12 años de alternancia panista, y en ese contexto, las condiciones agudas de desigualdad económica, inseguridad pública, corrupción política entre otras, advierten que la legitimidad del régimen peñista tendrá que surgir desde la sociedad misma, a partir de estimular su participación en las decisiones nacionales a través de la reforma Política del Estado.

Daniel Montero Zendejas. Doctor en Derecho por la UNAM, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT. Presenta el ensayo: “Hacia un derecho constitucional electoral global”, donde menciona:

Gobernabilidad, gobernanza y el rol de los partidos políticos en la construcción de una democracia que una el espíritu del derecho constitucional, bajo la óptica de los derechos humanos a un derecho electoral, donde la punibilidad sea el último recurso del ciudadano en la denuncia de la compra de votos, así como la utilización de recursos de procedencia ilícita en este contexto.

Raúl Montoya Zamora. Doctor en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED), miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, actualmente es director de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED. Presenta el trabajo: “¿Nacionalización o federalización de las elecciones en México? Breves reflexiones”, donde indica que:

...se presentan algunas reflexiones en torno a la nacionalización o federalización de las elecciones en México. Para ello, en primer término, se estipulan las definiciones de lo que debe entenderse por “nacionalización” y “federalización” de las elecciones, y posteriormente se van analizando algunos argumentos que se han sustentado dentro del foro jurídico y político, en apoyo a la tesis de nacionalizar las elecciones en México. Lo anterior, con el propósito de refutar los argumentos esgrimidos en defensa de esa tesis, y mostrar la conveniencia de mantener el esquema federal en la organización de las elecciones en México, pero dentro de un marco de estrecha colaboración con las autoridades electorales federales.

Arturo Sánchez Gutiérrez. Sociólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana y maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford, Inglaterra, investigador asociado en El Colegio de México y profesor en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Presenta conjuntamente con Pablo Sánchez Gutiérrez el ensayo “Las elecciones de 2012: lecciones y el debate sobre la nacionalización o federalización de los procesos”, donde:

...analiza los avances en la democracia mexicana en los últimos años y en especial a la luz de los resultados electorales de la elección presidencial de julio pasado. El texto argumenta que gran parte del debate de la reforma electoral por venir, se encuentra en la tensión originada entre una posible federalización o nacionalización de los procesos y las normas electorales. El centro del análisis se da bajo la afirmación de que cualquier modificación, avance o modernización de la democracia mexicana debe darse como consecuencia de un amplio proceso de negociación y generación de los consensos suficientes y necesarios.

Académico de la Universidad Complutense de Madrid

Ignacio Torres Muro. Doctor en Derecho y licenciado en Ciencias Políticas (1990), por la Universidad Complutense de Madrid, presenta el ensayo: “La supuesta financiación ilegal, en las presidenciales mexicanas de 2012, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, donde:

...analiza la respuesta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su sentencia SUP-JIN-359/2012, a las alegaciones, del Movimiento Progresista, de que se habrían producido, en las elecciones presidenciales, irregularidades en la financiación de la vencedora Compromiso por México. Se cuestiona, también, si resulta posible demostrarlas, en derecho, y anular la elección.

Doctoranda de la Universidad Complutense de Madrid

Yessica Esquivel Alonso. Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila y doctoranda de la Universidad Complutense de Madrid. Presenta el ensayo: “La posible inclusión del «test de la veracidad» en la campaña electoral”, donde explica que:

La presente comunicación tiene como objetivo principal realizar un análisis del papel que desempeñaron los medios de comunicación de corte noticioso en la elección presidencial del 2012. Iniciaremos examinando el concepto del derecho a la información; posteriormente, estudiaremos el papel que desempeña la «veracidad» en el derecho a la información; enseguida, analizaremos las controversias que se plantearon ante Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en lo relativo a información electoral en los noticieros, concretamente lo recurrido en el Juicio de Inconformidad 359/2012. Finalmente, utilizaremos como criterio de interpretación el denominado «test de veracidad» para tratar de dilucidar la problemática que propician los medios informativos que difunden noticias sobre procesos electorales.

En la Parte Séptima. Expertos Internacionales, se incluyen los trabajos de: José Alberto Aguilar Iñárritu. Licenciado en Economía por la UNAM, con especialidad en Historia Económica, presidente de Regiones AC, Fundación de Desarrollo y secretario técnico de la Comisión de Reforma del Estado de la Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO. Presenta el ensayo “Aventuras centralistas de liliputienses y la desaparición de los tribunales estatales electorales” donde dice que:

En marzo 11 de 2010, el PAN presentó una iniciativa de ley que entre otros puntos planteaba desaparecer los tribunales federales electorales. Desde entonces ese debate se ha vuelto recurrente, aunque desde un inicio muchas voces autorizadas se pronunciaron en su contra no sólo porque desnaturaliza, incluso agrede, el principio federalista, sino porque los datos duros desmienten los supuestos argumentos sobre su ineficacia, su subordinación al Ejecutivo local o su alto costo; sin embargo el espíritu del planteamiento sigue vigente y resulta de interés público analizarlo y preguntarse: ¿qué motiva esta posición?

Raúl Ávila Ortiz. Doctor en Derecho por la UNAM, maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin, profesor del Posgrado en Derecho de la UAT, consultor académico externo de IDEA Internacional y miembro fundador del COPUEX. Presenta el ensayo: “Elección presidencial 2012 y justicia electoral: SUP-JIN-359-2012. Análisis descriptivo, crítico y proyectivo”, donde:

...aborda el estudio de la sentencia producida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que recayó al Juicio de Inconformidad promovido por la Coalición Movimiento Progresista en busca de anular la elección presidencial. El ensayo parte de un resumen descriptivo de las más de mil trescientas páginas comprendidas en dicha resolución jurisdiccional, continúa con un balance de sus fortalezas y debilidades, y cierra con propuestas de reforma legislativa y operación judicial para el futuro. Ávila hace notar que, sin desmedro de la adecuada actuación de la Sala Superior durante el proceso electoral 2012, las notorias fortalezas del modelo de calificación de la elección presidencial por órgano jurisdiccional se ven matizadas debido a la falta de coherencia en la epistemología legislativa en la materia, lo que obliga a la justicia electoral constitucional a realizar operaciones analíticas, procesales y argumentativas que suelen no alcanzar consenso entre los sujetos procesales, en particular, desde luego, el impugnante y sus simpatizantes. En consecuencia, una opción institucional posible radica en consolidar dicho modelo mediante reformas legales.

Augusto Hernández Becerra. Abogado de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Derecho Público. Profesor emérito de la Universidad, y miembro del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho, es consejero de Estado, Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Presenta el estudio: “Regulación y control de la actividad política en Colombia. Últimas tendencias”, donde menciona que:

Las últimas reformas electorales apuntan a incrementar los controles estatales, especialmente judiciales, sobre la actividad política, con el objeto de luchar contra la corrupción, impedir la influencia del crimen organizado en la política y depurar las corporaciones de representación popular. En el mismo sentido está participando vigorosamente la ciudadanía a través de las redes sociales vía internet.

Quienes estamos comprometidos con la normalización democrática y su consolidación, como se ve en los trabajos presentados en este libro, estamos conscientes de que esto sólo será posible cuando la igualdad y movilidad sociales sean una realidad en México.

Enero de 2013

Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades
Académicas Formales en Universidades Extranjeras
de Excelencia, A. C. (COPUEX)

Luis J. Molina Piñeiro
Presidente

José Fernando Ojesto Martínez Porcayo
Vicepresidente

María Leoba Castañeda Rivas
Vicepresidenta

· PARTE PRIMERA ·

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

reflexiones sobre
· DERECHO ELECTORAL ·



JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

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

Distinguida magistrada, compañeros magistrados:

He escuchado con interés sus intervenciones, y ahora los hago partícipes de las razones que orientan mi voto en el sentido del proyecto, sometido a nuestro análisis por la Comisión integrada por los señores magistrados Carrasco Daza, Galván Rivera y Nava Gomar, a quienes expreso mi reconocimiento por el profesionalismo con que han acometido esta alta encomienda, al igual que al resto de los integrantes de esta Sala Superior.

Sin embargo, para llegar a este momento, lo hacemos gracias al esfuerzo y colaboración de todos los funcionarios de este Tribunal: de la Secretaría General de Acuerdos, así como de los integrantes de nuestras ponencias, secretarios instructores, secretarios de estudio y cuenta, secretarios auxiliares, sin olvidar al personal directivo, administrativo y operativo, por el diligente apoyo brindado en el despliegue de nuestra actividad jurisdiccional.

No puedo omitir hacer mención de todos aquéllos que constituyen la finalidad y la justificación de nuestra tarea; vaya, pues, mi más amplio reconocimiento a la ciudadanía, a los millones de ciudadanas y ciudadanos que son los verdaderos protagonistas y artífices de nuestra democracia.

Como es sabido, en el ocaso del Proceso Electoral Federal 2011-2012, la participación de la ciudadanía alcanzó dimensiones históricas. Su buena fe, franqueza y valor cívico han campeado.

Ello se advirtió no sólo en los más de cincuenta millones de sufragios depositados en las urnas el pasado 1° de julio, sino también en el millón de ciudadanas y ciudadanos comprometidos, que aceptaron y desempeñaron funciones en las mesas directivas de casilla de los 300 distritos del país, y en quienes fungieron como capacitadores y observadores con motivo de los comicios federales.

Esta credibilidad del proyecto democratizador por el que ha optado México, es signo incuestionable de la confianza en el cambio ordenado y

pacífico, basado en el diálogo entre los mexicanos, y asegurado por las reglas adoptadas para normar la contienda política.

Tal es el objeto de la calificación de la elección presidencial, cuyo proyecto se presenta ante el Pleno de esta Sala Superior, y que, en tanto acto de control jurisdiccional, no persigue otro propósito que el de garantizar la aplicación de los principios constitucionales, para validar con ello el triunfo de quien obtuvo más votos de la ciudadanía, como fundamento de la legitimación de la autoridad en nuestro Estado democrático de derecho.

Hemos andado un largo camino durante este proceso electoral, que nos ha llevado a esta sesión en la cual discutimos el dictamen de cómputo final, y declaración de validez de la elección y de presidente electo.

Destaco que este camino no es otro que el señalado por nuestras instituciones, y quienes lo hemos recorrido, somos todos: la ciudadanía, con su compromiso activo; los partidos políticos, mediante la promoción de la participación democrática; el Instituto Federal Electoral, a través de la organización transparente de los comicios; y, finalmente, este Tribunal Electoral, como garante de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

La consolidación de la democracia es una empresa ardua, ciertamente, pero las y los mexicanos reconocemos que no es por medio de la fuerza, sino a través de los cauces institucionales, que pueden alcanzarse los frutos maduros de una convivencia ordenada.

La estructura y funcionamiento de las instituciones electorales de nuestro país, se traducen en la vía objetiva y cierta, por la que es posible consolidar nuestro proyecto democrático.

Así, el Tribunal Electoral ha establecido los ejes que, como principios rectores, deben informar y permear la totalidad de sus actividades.

Este órgano se ha conducido con especial cuidado durante este proceso, para observar en su actuación un estricto apego a la Constitución y a la ley.

En una sociedad como la nuestra, a la que se exige maximizar la utilización de los insumos, no podía quedar fuera la racionalidad en el uso del presupuesto público, la cual, puesta en práctica en este proceso de calificación, se resuelve sencillamente en una economía de recursos, en el aprovechamiento total de los tiempos y plazos concedidos por la ley para formular con eficiencia nuestras resoluciones, sin pausas, pero sin prisas, convencidos de que con ello, dotamos de seguridad y certeza la decisión ciudadana.

De igual forma, en este proceso se ha constatado el fortalecimiento de nuestra tarea jurisdiccional, con diversas acciones.

Destaco el plan de contingencia implementado, consistente en el apoyo que nuestro personal de las áreas administrativas brindó a las ponencias de las Salas Regionales y de esta Sala Superior, con vistas al mejor desarrollo de la función judicial.

Además, los trabajos del sistema de recepción masiva de expedientes y el Sistema de Información de las Elecciones Federales (SIEF), que permitió una transmisión de la base de datos entre el IFE y este Tribunal, lo cual agilizó el cómputo final de los votos y la resolución de las impugnaciones; pero sobre todo, brindó certeza sobre los resultados electorales y seguridad a la decisión ciudadana.

Finalmente, pero no en último lugar, se ha constatado, como nunca en un proceso electoral, la transparencia, entendida como máxima publicidad de todas las actuaciones de nuestro tribunal, en relación a la calificación presidencial.

Se ha puesto a disposición de todo interesado un micro-sitio en nuestra página de Internet, con todos y cada uno de los acuerdos tomados por la Comisión encargada de realizar el proyecto de resolución, y con la demanda presentada por la coalición “Movimiento Progresista”.

Se han difundido, a través de los medios de comunicación masiva, nuestras sesiones y otros actos procesales, como fueron la recepción de expedientes, la diligencia de recuento y la presentación de pruebas, así como la transmisión de diversas cápsulas informativas y programas especiales de televisión, que sirvieron de guía de nuestra actuación para el público en general.

Por vía de estas acciones, la sociedad mexicana debe estar cierta de que la calificación de la elección presidencial fue celebrada en estricto apego a derecho, y de que fueron escuchados y analizados de manera exhaustiva y responsable todos los argumentos y pruebas presentadas, además de que se atendió a cada uno de los interesados y sus pretensiones, en la medida de sus razones.

Por lo que a mi juicio procede declarar válida la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y declarar a Enrique Peña Nieto como presidente electo.

Señora y señores magistrados:

En el proceso que está concluyendo, nuestra sociedad ha demostrado una actuación decidida en pro de la consolidación de su proyecto democrático, al dar muestra palpable de que toda renovación democrática, posibilita la alternancia.

Por ello, al igual que en cualquier república democrática, ahora corresponde al ganador de los comicios no perder de vista que asumirá el mandato de gobernar para todos, y las oposiciones deben dimensionar el importante papel de conciencia crítica que representarán, al someter al nuevo gobierno a un escrutinio continuo. Ese es su deber no sólo como instituciones de orden público, sino su obligación patriótica como mexicanos.

La vida me ha permitido vivir más de 70 años. He sido testigo de doce presidentes que han gobernado nuestro México.

Sin embargo, con el que protestará este año, serán sólo tres los que habrán pasado por el tamiz jurisdiccional. Tras haber desaparecido los colegios electorales, la calificación de los comicios no es más un acto político, sino estrictamente, jurídico: esta resolución se basa exclusivamente en la Constitución y la ley.

Esta experiencia me hace tomar con serenidad y optimismo el momento que nuestra nación atraviesa.

Así, debemos tener presente que la construcción de nuestro sistema electoral, y la renovación de nuestro régimen político han recorrido un difícil, pero esperanzador camino.

Y en dicho entramado institucional, el Poder Judicial de la Federación, a través de este Tribunal Electoral, otorga certeza de la legitimidad de nuestros gobernantes, y lo hace con la imparcialidad e independencia exigidas, por cuanto nuestras instituciones democráticas constituyen el legado que recibimos del derecho y de las leyes; ellas son nuestra más preciada herencia.

En efecto, ostentamos con orgullo que nuestro sistema electoral es un patrimonio público y sentenciamos que, en inmortales palabras de Cicerón, [CITO]: “No es posible someter el Derecho al capricho personal, ni infringirlo, ni desnaturalizarlo con el poder”.

31 de agosto de 2012.

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

*Palabras durante la entrega de constancia al presidente electo,
Enrique Peña Nieto*

Señoras y señores, buenas tardes.

Hoy (31 de agosto de 2012) concluye un proceso electoral que ha ocupado intensamente a todas las y los servidores públicos de la Sala Superior y las cinco Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Desde octubre de 2011, durante 330 días, nos hemos dedicado mañana, tarde y noche, al laborioso estudio y resolución de cientos de miles de hojas que integraron los veintitrés mil seiscientos sesenta y siete expedientes de los distintos asuntos que ingresaron al Tribunal Electoral relacionados con el proceso electoral federal 2011-2012.

Tarea que se incrementó de manera considerable en los últimos días con el ingreso de quinientos diecinueve juicios de inconformidad y cincuenta y ocho recursos de reconsideración relacionados con los resultados electorales del citado proceso, así como con el expediente de resolución jurisdiccional de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, expreso mi más sentido reconocimiento al determinado y profesional desempeño de cada una de las y los integrantes del Tribunal Electoral y el valiosísimo esfuerzo de todas y todos los servidores públicos que aquí laboran, así como a la mano solidaria de magistrados de circuito, jueces de distrito e integrantes del Consejo de la Judicatura Federal.

Gracias a su invaluable y decidido apoyo hemos concluido con la calificación de los procesos federales electorales.

De igual manera, existe un deber de gratitud hacia la constante y puntual coordinación que en todo momento nos ofreció el Instituto Federal Electoral.

A través de este acto, el Poder Judicial de la Federación, con el liderazgo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y este Tribunal Electoral, contribuye, por tercera vez en la historia de México, a la renovación de la vida democrática institucional.

El proceso electoral federal representó un ingente desafío por la naturaleza de la contienda y la concurrencia, como nunca, de distintos procesos electorales locales.

Frente a ello, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tomó, en tiempo y forma, las medidas necesarias para allegarse de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que hicieron posible desahogar, de manera pronta y expedita, su labor jurisdiccional.

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.

Para su resolución, las y los integrantes del Tribunal Electoral actuamos con la transparencia requerida, discutimos públicamente los razonamientos de nuestras sentencias y, con el debido respeto, mantuvimos siempre abierta la puerta de esta casa de la justicia electoral, para escuchar y considerar los alegatos planteados por cada una de las partes.

Comprometidos por consolidar una visión progresista y apegada al mandato constitucional *pro personae*, nuestras sentencias maximizaron los derechos político-electorales no sólo de los contendientes, sino de la ciudadanía.

Ello hizo patente un “derecho vigorizado” durante el proceso electoral, en el que el debate político y el acceso a la información generaron las condiciones necesarias para que las y los electores se expresaran de manera libre en las urnas.

Mediante nuestras resoluciones, basadas exclusivamente en el Derecho y en el material probatorio aportado por las partes, se garantizó, en cada una de las etapas del proceso electoral, la observancia de los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, independencia y certeza, a los que la actuación del Tribunal Electoral está sujeta.

Es así como el criterio de la justicia mitigó el vehemente dinamismo del proceso electoral que ya culmina.

Las decisiones judiciales pusieron fin a las diferencias político-electorales, en defensa del interés general.

Sí, México vivió una intensa contienda electoral, en donde prevaleció, como es usual, el vigoroso contraste de ideas y la discrepancia partidista, que fueron moderados con la fortaleza de sus instituciones y la vigencia de la ley.

Las disputas político-electorales se dirimieron por la vía jurisdiccional, en la que las partes hicieron valer sus pretensiones.

Nuestro deber se ciñó en definir a cuál de ellas le asistía la razón según las reglas del Derecho, preestablecidas para conciliar los diversos intereses y encaminarlos al beneficio de la comunidad.

Y si bien el Tribunal Electoral tiene la última palabra en la materia, siempre tiene la primera de las manos extendidas para trabajar por la Nación.

Ahora que ha quedado atrás la contienda electoral, es momento de la normalidad de la actividad estatal y la vigencia de la tolerancia democrática.

Es el tiempo de la labor conjunta de las instituciones públicas, para afrontar con responsabilidad, visión de Estado, moderación y sensatez los retos que el país atraviesa.

Es el tiempo del compromiso y de la acción ciudadana. De la concordia y la confianza. De la fortaleza de nuestra unidad como pueblo.

Es el tiempo de México.

Un México que universalice con el ejemplo, la máxima del ilustre juez y político jalisciense, Don Ignacio Vallarta: Es *“la democracia hoy el espíritu del siglo, la necesidad de la época, la exigencia de la civilización”*.

Distinguidas señoras y señores:

Nuestra Constitución establece el principio de que el triunfo en los comicios es de quien más votos obtiene del electorado.

Así, con esta resolución, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación refrenda jurídicamente la decisión ciudadana.

Las y los integrantes del Tribunal Electoral nos empeñamos en cumplir nuestro indeclinable deber hacia las y los mexicanos. Aquí se rinden cuentas de ello.

A través de nuestra actividad jurisdiccional, y tras la experiencia acumulada de 25 años de justicia electoral mexicana, garantizamos el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas y los principios de constitucionalidad y legalidad de todos los actos electorales.

Por vía de un desempeño transparente y mediante un uso racional de los recursos, apuntalamos la legitimidad de nuestras decisiones y sentencias y con ello la confianza ciudadana en la democracia.

Hoy, con la firmeza del convencimiento del deber cumplido afirmamos: Las y los mexicanos tomaron su decisión; nosotros, como órgano del Poder Judicial de la Federación, la protegimos y seguiremos haciéndolo responsablemente, en cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución, sin reservas, sin dilaciones y sin presiones.

31 de agosto de 2012.

·PARTE SEGUNDA·

TRIBUNALES ESTATALES ELECTORALES

reflexiones sobre
·DERECHO ELECTORAL·



TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA SUR

Mónica Aralí Soto Fregoso

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

La historia de la democracia mexicana, le ha llevado al pueblo de México no solo tiempo, sino una lucha incansable por construir, en la diversidad, una estabilidad social que permita el desarrollo de las libertades fundamentales y el establecimiento del Estado de Derecho.

Esta batalla, también se ha dado a la luz de un intenso debate de ideas de grandes pensadores que han contribuido con la propuesta y confrontación intelectual a un constante cuestionamiento sobre cuál es el mejor camino para consolidar la democracia sustantiva en México; un inmejorable ejemplo, es este espacio, este ejercicio intelectual que propicia el “Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia A. C., (COPUEX-UNAM)” desde hace quince años; no puedo dejar de expresar mi más alto reconocimiento al Dr. Luis Molina Piñeiro y al Dr. Fernando Ojesto Porcayo, Presidente y Vicepresidente de este noble cuerpo colegiado y a todos y cada uno de sus distinguidos y distinguidas integrantes, quienes con sus diversas concepciones construyen democracia día a día. Por supuesto, mi infinito agradecimiento por permitirme participar en este proyecto y compartir algunas consideraciones del tema que nos ocupa, abordadas desde la óptica de lo local.

El tema que aborda este ejercicio, refleja el espíritu de búsqueda incesante de encontrar y encontrarnos en el mejor camino para la *normalidad democrática electoral*, hallando cauce en la conformación del sistema político electoral mexicano, construido a través de un sinnúmero de reformas constitucionales y legales bajo la vigencia del Pacto Federal.

Las pasadas elecciones federales y particularmente la elección presidencial, han dejado un sinnúmero de aspectos a analizar y evaluar, para determinar los que se requiere enderezar, eliminar o en su caso, reforzar, con miras a consolidar el sistema electoral mexicano y la democracia sustantiva.

Cuando se podía pensar que la última reforma electoral federal 2007-2008 y las consecutivas locales, habían cubierto las expectativas para el desarrollo armonioso del proceso electoral pasado, es un lugar común, las acusaciones de fraude electoral o violaciones a los principios constitucionales rectores de la función electoral, de unos y otros actores políticos cuando no les ha favorecido el resultado de las elecciones, derivando, necesariamente, las inconformidades, en la instancia jurisdiccional electoral, en el ámbito local o federal, según la elección de que se trate, de tal manera que la “definición” –por decirlo de alguna manera– de las elecciones o de los resultados electorales, queda en manos de las Salas y Tribunales Electorales Estatales y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al ser la última instancia y máxima autoridad en la materia electoral, en las entidades federativas y en todo el País, respectivamente, como ha quedado establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta circunstancia, que desde luego, considero podríamos asumir como la *normalidad electoral en México*, obliga a dimensionar la importancia de los órganos jurisdiccionales en materia electoral, como legitimadores de los procesos electorales y generadores de paz social, tanto en el ámbito federal como local, en virtud de que, de manera particular, en la etapa posterior a la jornada electoral se centra la atención –presión– en estas instancias y en quienes las integran.

Y es precisamente, la coexistencia de estas dos competencias jurisdiccionales en materia electoral, un tema central de análisis de este curso, que lleva al cuestionamiento **¿Nacionalización o Federalización de las competencias electorales en México?**

En este dilema, colocaré el punto de mi reflexión, acotándolo a las competencias jurisdiccionales, las cuales ya han sido sometidas a este debate, con anterioridad, lo que me lleva a recapitular, respecto de cuáles son las motivaciones que generan precisamente el planteamiento, nada menor, que hoy nos ocupa.

El tema de las elecciones en México puede considerarse que, si bien no está resuelto, cuenta con un nivel de madurez muy encaminado a la consolidación, pues la solidez del marco normativo y de las instituciones electorales

que organizan y resuelven las controversias que se presentan antes, durante y después de la jornada electoral de cada una de las elecciones, así como la constante maximización de los derechos fundamentales político electorales en la interpretación de los tribunales dan cuenta de ello; los sobresaltos que se presentan en las etapas que lo conforman y particularmente en la etapa de resultados electorales, podrían estimarse como naturales a la competencia misma, sin dejar de ser una aspiración el escenario de que estos resultados sean reconocidos por todos los actores políticos, “vencedores y vencidos” y las diferencias y conflictos que pudieran suscitarse se diriman en los órganos encargados de impartir justicia, bajo la premisa de que en una democracia nunca se gana ni se pierde para siempre, sino que se asume la garantía de reconstruir los escenarios políticos y cambiar de ganadores en los comicios siguientes.

En este contexto, después de cada proceso electoral, se lleva a cabo el obligado “corte de caja”, poniéndose en la mesa el análisis de todos los factores que generaron los resultados obtenidos, para entonces iniciar los trabajos de la predecible “reforma electoral”, que ahora sí, considere y se adelante a regular escenarios que puedan hacer vulnerables los siguientes comicios, y así sucesivamente.

A este proceso reflexivo pos electoral, no se escapan los órganos que imparten justicia en la materia, llámense, tribunales o salas electorales, sean locales o federales, que en apenas veinticinco años, han logrado consolidar un verdadero sistema de justicia electoral, con reglas cada vez más claras y dotadas con mayor eficacia, que ha generado la aceptación de las resoluciones emitidas por estos órganos, las cuales son cada vez más garantistas.

El sistema de justicia electoral en México, está diseñado con base en el federalismo mexicano, es decir, se conforma por dos grandes apartados, el federal y el local; este último, integrado por treinta y dos diferentes sistemas de justicia electoral, correspondiente a cada una de las entidades federativas y al Distrito Federal.

La pluralidad de “sistemas de justicia electoral” en nuestro País, deviene en una natural diversidad de diseños legales e institucionales; aunque en principio guardan los postulados enmarcados en el Pacto Federal, en lo particular, tienen especificidades propias a la cultura y contexto de cada estado de la República Mexicana; empero, esta heterogeneidad ha generado un diferente nivel de desarrollo y consolidación de las leyes e instituciones electorales en las entidades federativas, de tal manera que no hay una armonía en el avance y consolidación de la democracia en todo el país; mientras

que en lo federal el avance ha sido constante y progresivo, en los estados no se ha caminado al mismo ritmo, lo cual se ha visto desde distintas ópticas por parte de académicos y de los propios actores políticos, derivando en dos posturas que son precisamente las que configuran el cuestionamiento de fortalecer o eliminar la justicia electoral local, es decir *¿nacionalizar o federalizar las competencias electorales en México?*

Al respecto, es de mencionar, que en diversos momentos se han presentado iniciativas de reforma constitucional en el sentido de modificar las competencias electorales y hacer un solo órgano nacional que organice y resuelva controversias en la materia; en este sentido, en la reciente firma del *Pacto por México*, firmado el 03 de diciembre del 2012, por diversas instancias y fuerzas políticas del País, se estableció en el último de los cinco Acuerdos, lo relativo al tema de gobernabilidad democrática, partidos políticos y elecciones, el cual señala lo siguiente:

“...

5. Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática.

5.3. Partidos Políticos y Elecciones.

Los partidos políticos requieren de un marco jurídico que genere mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto. De igual forma, los procesos electorales tienen que ser más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán las siguientes acciones:

- Se aprobará una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales. (Compromiso 89)
- Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas (Compromiso 90):
 - Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos.
 - Disminución en el monto de los topes de campaña.
 - (Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; y 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate).
 - Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
- Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.

- Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.
- Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.”¹

Como se puede advertir, el último punto del Compromiso número 90, relativo a una próxima reforma electoral, toca el tema de modificar las competencias electorales “*Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales*”, si bien no especifica a cuáles autoridades se refiere, administrativas y/o jurisdiccionales, sí deja una clara visión de que la idea coincidente, por lo menos entre las partes firmantes, es la de unificar las autoridades electorales en un órgano nacional.

Atento a lo anterior, toma superior relevancia el cuestionamiento que origina el presente ensayo, así como la identificación de las diferentes posturas que como respuesta al planteamiento se expresan, por lo que haré un extracto de los principales argumentos que se exponen en cada propuesta.

Así, los postulantes de la *nacionalización o centralización* de las competencias electorales en México, sostienen como argumentos, entre otros:

- Asimetrías en el avance democrático en ámbito federal y local, se estima que corren por “cuerdas separadas” y que el ámbito local, tiene un desfase en la consolidación del sistema político electoral.
- Falta de autonomía e independencia de las instituciones electorales con relación a otros poderes estatales.
- Costos elevados, se afirma que la democracia mexicana ha demostrado ser la más cara del mundo y tener dos ámbitos en el sistema electoral cuesta mucho a la ciudadanía, en virtud de que hay duplicidad de funciones.
- Falta de profesionalismo de los integrantes de las instituciones electorales locales; entre otras.²

¹ *Pacto por México*, firmado por el Ejecutivo Federal y los Presidentes Nacionales de los Partidos Políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. 03 de diciembre de 2012.

² “Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral”, presentada en el Senado de la República, México, D.F. 2010.

Quienes sostienen la propuesta de fortalecer las competencias locales, contra argumentan:

- Las asimetrías entre el sistema electoral federal y los locales, son resultado de la pluralidad y diversidad de los mismos, pero no significa que vayan hacia polos opuestos.
- En lo relativo a los costos de sostener las competencias electorales federal y locales, se ha demostrado, a través de un estudio realizado por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ); Fondo Jurica; Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana, A.C. (ATSERM), entre otros, que la suma de los presupuestos de los órganos jurisdiccionales locales, no rebasa el 40% del presupuesto del máximo órgano de impartición de justicia electoral en México.
- Por cuanto hace a la duplicidad de funciones, se sostiene que no es que dos órganos hagan lo mismo, sino que cada uno hace lo propio en el marco de sus competencias y jurisdicción.
- El profesionalismo y especialización de los integrantes de los órganos jurisdiccionales locales, es un compromiso asumido por los integrantes de dichos órganos, por lo que cada vez más vemos perfiles más fortalecidos. Abonaría en gran medida la instauración de la carrera judicial en todos los tribunales y salas electorales de la República Mexicana.
- La falta de autonomía e independencia con relación a otros Poderes locales, es una percepción que deviene, en gran parte, por el procedimiento de designación de los integrantes de las salas y tribunales electorales locales, cuando intervienen los Poderes Ejecutivo, Legislativo o el Tribunal Superior de Justicia de la Entidad correspondiente; al respecto, se destaca el hecho que en ningún caso la designación recae en un solo poder, por el contrario, en la mayoría de los casos, un Poder hace la propuesta de una terna o listado y otro, decide y designa a los titulares de estos órganos.³

³ Héctor Díaz Santana, Coordinador General, *Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas*, México, D.F. Plaza y Valdés, S.A. de C.V. Primera Edición, 2011.

Como es sabido, el debate sobre la centralización-nacionalización y federalización en México, no es nuevo, lo hemos visto desde la construcción de nuestro Estado-nación. La lucha entre centralistas y federalistas se vivenció en las posturas de Miguel Ramos Arizpe y Fray Servando Teresa de Mier en la constitución de 1824. Ya previamente se había firmado el “Acta Constitutiva de la federación Mexicana” en donde se establecía la clasificación de “Estados libres y soberanos”.

El Discurso de Fray Servando Teresa de Mier, hablaba del riesgo de dar a los estados tanta libertad y responsabilidad para que ejercieran una soberanía propia, decía que no les alcanzaba ni para mandar representantes aptos para el congreso federal, mucho menos tendrían hombres aptos y capaces para los tres poderes estatales y los ayuntamientos, que deberíamos ir poco a poco educándolos como a los niños.

La postura anterior, refleja una clara preocupación que ha permeado hasta la actualidad, entre quienes consideran que las Entidades Federativas, no se han desarrollado con el mismo compás que la federación en materia de democracia sustantiva, lo cual, como se ha dejado escrito, tiene su contra argumento; lo trascendente es buscar la vía más eficaz para lograr una democracia que privilegie la esencia, los principios que la fundan; con independencia del diseño que se defina por las fuerzas políticas y la ciudadanía, que necesariamente deberá participar de manera activa en un proceso de reforma de tal envergadura.

La postura de quienes apuestan al fortalecimiento de los órganos electorales locales, su autonomía, independencia e imparcialidad, consideran plausible incorporar mayores garantías judiciales o equivalentes para los mismos, tanto orgánicas como procesales, en el artículo 116 de la Constitución Federal. Se pronuncian por asegurar la permanencia de los organismos electorales y la estabilidad de los miembros de los tribunales locales, a través de periodos precisos y relativamente largos de duración en el encargo, la renovación escalonada y una remuneración decorosa, entre otros, considerando que el establecimiento de estas garantías favorecería el fortalecimiento del federalismo judicial electoral.⁴

En el mismo sentido, Mauricio Merino sostiene “Alguna vez sugerí que el IFE debía organizar todas y cada una de las elecciones que se celebran en

⁴ José de Jesús Orozco Henríquez, *Federalismo Judicial Electoral*, Ponencia presentada en el Congreso Internacional “El Orden Jurídico de la Consolidación Democrática”, Panel Procesos de Control Constitucional, México, D.F. 2004.

México. Sigo pensando que, en la medida en que los procesos electorales se conviertan cada vez más en asuntos técnicos y cada vez menos en litigios políticos, ese debería ser el derrotero a seguir. Pero luego de un lustro en el Consejo General de ese órgano federal, me doy cuenta de que, en esa materia, los matices no sólo precisan a la sustancia, sino que *son* la sustancia. Los pequeños detalles técnicos que componen las elecciones representan en realidad el asunto más importante. De esos pequeños hilos con los que se tejen las redes electorales depende el éxito o el fracaso de cada elección, que en esta materia se cifra en la credibilidad y en la aceptación de los resultados, o en el comienzo de un nuevo conflicto. Así de fácil.

Por eso hoy puedo matizar mis ideas previas, admitiendo que las diferencias que todavía separan a las elecciones de los estados entre ellas, y no sólo de las que se realizan en el ámbito federal, harían inoperante y aún riesgosa una decisión que quisiera unificar en un solo órgano y en una sola legislación nacional la conducción completa de ese universo complejo que conforma nuestro federalismo político...”⁵

Es claro, que las diferencias no necesariamente significan desventajas ni retrasos, aunque las pueden contener, y es en donde debe centrarse el debate, en la garantía de que todos y cada uno de los sistemas electorales, locales y federal existentes, estén sostenidos por los Principios democráticos y protejan los derechos político electorales de las ciudadanas y ciudadanos mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 40 que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Por otro lado, el artículo 41 del mismo Pacto Federal, señala que la soberanía nacional es ejercida por el pueblo a través de los Poderes de la Unión, en los casos que sean de su competencia, y por los Poderes de los Estados, en lo que corresponde a sus regímenes interiores, en los términos establecidos en la Constitución Federal y local correspondiente, siempre y cuando no contravengan la primera.

⁵ Merino Mauricio, *Federalismo electoral: varios sistemas y un solo ciudadano*. Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Coordinador Concha Cantú Hugo A. México, D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Primera Edición. 2000.

Al referirse la Carta Magna a la “República Federal” compuesta por Estados libres y soberanos, deja manifiesto el establecimiento de dos instancias que conforman la organización política de México, cuya relación no es jerárquica, sino de coordinación y delimitación de competencias.

En la misma tesitura, el artículo 124 de la Carta Magna, reforzando la visión federalista del sistema político mexicano, otorga amplias facultades a los Estados de la República, al establecer que “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. En este sentido y en ejercicio de esta libertad, es entendible la diversidad de diseños de los sistemas electorales en México.

El federalismo mexicano, se entiende establecido desde la Constitución de 1824, en su artículo 4, el cual señalaba “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”. Al respecto, se hace necesario revisar el término *Federalismo*, el cual proviene del latín *foedus-oris* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo; y su significado refiere al “arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución”.⁶

Para algunos pensadores clásicos el *Federalismo* es concebido como la unión y la división de poderes, tal es el caso de Alexis de Tocqueville, para quien implica la unión de los estados soberanos, que en conjunto, integran la federación, que es “el gran cuerpo de la Unión”.⁷

Por otro lado, el Barón de Montesquieu, sostiene que el *Federalismo* requiere contrapesar el poder de los distintos niveles de gobierno de una manera vertical y horizontal, para lo cual, basándose en la teoría de pesos y contrapesos, fragmenta cada nivel de gobierno en tres poderes independientes y auto-regulables (poderes ejecutivo, legislativo y judicial en los niveles federales y estatales). Al respecto, otro de los grandes pensadores que se pronunció sobre el tema es Hans Kelsen, quien considera al *federalismo* como una descentralización acentuada que se opone al Estado unitario. Es decir es, para él, “el *federalismo* se debe explicar como un fenómeno de descentralización administrativa, jurídica y política”. Y hablando de *Federalismo* no

⁶ Laura Baca Olamendi (comp.), *Léxico de la política*, FCE, México, 2000, 238.

⁷ Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1994, 276.

podemos dejar de considerar la postura de quienes son considerados los precursores de este sistema el cual plasmaron en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, diseñaron los principios básicos del sistema federalista apoyándose en la combinación de autonomía y gobierno compartido con respeto a la diversidad. Por tanto, podemos concluir que el *federalismo* es un sistema organizativo que se caracteriza por la unión de estados soberanos basada en la no-centralización, en el gobierno compartido y en el respeto a la diversidad.”⁸

En este sentido, es de afirmarse que el poder central-federal, no es superior al poder o al derecho local, sino que, tienen competencias claramente delimitadas en la Constitución, que no representan jerarquía de uno sobre otro, y que invariablemente conllevan a la premisa de división del poder y de los poderes, pesos y contrapesos al ejercicio del mismo, desconcentración de la toma de decisiones, entre otros.

Análisis de las competencias jurisdiccionales electorales federal y locales

Bajo estas premisas, no puede entenderse la evolución de la democracia mexicana, sin el desarrollo de las instituciones del Estado Mexicano, el cual pasa, necesariamente por el establecimiento de un sistema de justicia electoral, que contribuye a la estabilidad social, que protege los derechos fundamentales como son los político electorales y a la resolución de los conflictos electorales, de manera pacífica y con apego a la ley.

En la instancia Federal, el desarrollo de la justicia electoral, ha tenido un ritmo constante e ininterrumpido, de manera marcada, a partir de 1986, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, conocido como TRI-COEL, el cual tuvo un diseño que polemizó en el ámbito de la academia, los juristas y los propios actores políticos de la época; cabe mencionar, en particular la crítica asentada por el jurista Ignacio Burgoa Orihuela, quien puntualmente “acabó con la reputación” del que podríamos considerar como el órgano detonador de la instauración y evolución de las instancias jurisdic-

⁸ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Definición”, en *Federalismo* [Actualización: 17 de febrero de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/

cionales en la materia electoral. La crítica fundamental estaba basada en que no se consideraba un verdadero tribunal, sino un órgano revisor electoral.

Posteriormente, en 1990, se llevó a cabo una reforma constitucional, que creó un sistema de medios de impugnación en materia electoral federal, un órgano autónomo que estaría encargado de organizar las elecciones, así como el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), ya como un órgano jurisdiccional electoral, que subsanó el diseño administrativo del TRICOEL, además que se estableció como la última instancia, es decir, que en contra de sus resoluciones no procedía ningún otro medio de impugnación, con excepción de lo correspondiente a los colegios electorales.

En el sendero de la evolución y fortalecimiento de la justicia electoral federal, se llevó a cabo una reforma constitucional que eliminó el sistema mixto de calificación de las elecciones del Congreso de la Unión, permaneciendo la calificación del Colegio Electoral, en tratándose de la elección presidencial.

Dentro de las llamadas “grandes reformas” en materia electoral, se encuentra la Reforma Constitucional de 1996, la cual fortalece aún más el sistema de justicia electoral, al incorporar al máximo órgano impartidor de justicia en la materia, al Poder Judicial de la Federación, como un órgano especializado que sería la máxima autoridad jurisdiccional denominado “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, dejando atrás la calificación de la elección presidencial por parte de un órgano político, como lo es la Cámara de Diputados. En el año de 2007, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vuelve a ser objeto de modificaciones que lo fortalecen como máxima autoridad en la materia, al establecerse la permanencia de las Salas Regionales del mismo.

La justicia electoral en las entidades federativas

La instauración de la justicia electoral en las Entidades Federativas en México, siguió, en término generales, la ruta marcada por el desarrollo del derecho y la justicia electoral federal; de tal manera que, gradualmente los Estados de la República Mexicana, a través de sus correspondientes legislaturas, fueron armonizando el marco constitucional y legal conforme lo estableció el Pacto Federal, basado en los Principios Rectores de la función electoral de Certeza, Legalidad, Independencia, Imparcialidad y Objetividad.

En la misma tesitura, se crearon las instituciones electorales locales, administrativas y jurisdiccionales, con una diversidad entendida bajo la perspectiva de la conformación misma, la naturaleza y la riqueza cultural del pueblo mexicano, pero con un piso mínimo y sólido cimentado en los principios y valores de la democracia; de tal manera que se instauró un sistema jurisdiccional electoral en toda la República, en algunos casos como parte integrante del Poder Judicial de la Entidad respectiva, como Tribunal especializado, Salas o Juzgados electorales y, en otros, como órganos autónomos.

La justicia electoral en Baja California Sur

Baja California Sur, no fue la excepción, por el contrario, es el Estado que ha instaurado en menor tiempo la justicia electoral, pues a sólo 18 años de haberse adherido al Pacto Federal como Estado Libre y Soberano, (el 8 de octubre de 1974), se reformó el artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur y por **Decreto Número 862, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, el 11 de junio de 1992 da vida al Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral y al sistema de medios de impugnación en materia electoral**; el texto versaba:

Artículo 36. “La soberanía del Estado...

Los partidos políticos...

...

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán los organismos electorales y un Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral, dotado de plena autonomía, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral, tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno y resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas, a excepción de las que determine el propio tribunal. Los poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral se estará a los términos del artículo 43 de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones el Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral, estará integrado con tres magistrados numerarios y dos supernumerarios, los cuales responderán sólo al mandato de la ley.

Los magistrados del Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral, deberán satisfacer los requisitos que señala la ley, que no podrán ser menores a los que dispone esta Constitución para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de magistrados. La ley señalará las reglas y procedimientos correspondientes.”

Es de subrayar, que el órgano jurisdiccional electoral recién creado, estaba “dotado de plena autonomía” y contra sus resoluciones no procedía medio de impugnación alguno, por lo que se constituye como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las que se dictaren posterior a la jornada electoral, que serían revisadas en última instancia por el Colegio Electoral erigido para calificar las elecciones. No obstante, el Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral de Baja California Sur, no nace como órgano permanente, entraría en receso una vez concluido el proceso electoral y se hubieran resueltos todos los medios de impugnación presentados.

La conformación del Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral (TECEBCS), contaba con cinco Magistrados, tres numerarios y dos supernumerarios, los cuales respondían sólo al mandato de la ley y su nombramiento sería para ejercer sus funciones en dos procesos electorales ordinarios sucesivos, así como los extraordinarios que pudieran presentarse; podrían ser nombrados por otros dos procesos ordinarios, la propuesta era del ejecutivo estatal; cabe señalar, que la conformación actual del órgano de impartición de justicia electoral en Baja California Sur, es igual, tres numerarios y dos supernumerarios que suplen las ausencias temporales de los numerarios, con la diferencia que son nombrados para un periodo de seis años, con posibilidad de una ratificación.

En el mismo sentido coinciden en lo relativo a los requisitos que debían satisfacer sus integrantes, los cuales no podrían ser menores a los establecidos en la Constitución para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, de igual manera, la elección de los mismos, sería por el voto de las dos terceras partes del Congreso del Estado; no así la vía de su nominación, toda vez, que contrario al procedimiento para el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral, quienes eran propuestos por el Ejecutivo del Estado; la propuesta para los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, actual, se origina en el Pleno del Tribunal Superior de Jus-

ticia, quien manda una lista con ocho nombres, de los cuales el Congreso del Estado elige a los cinco integrantes. Coincide nuevamente el precepto en el cual, a falta de dicha mayoría, se procede a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de Magistrados.

Posteriormente, el día **20 de junio de 1992, se emitió el Decreto 864**, por medio del cual se crea el marco legal del Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral, en la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

Se establecen cinco medios de impugnación: **Protesta, Inconformidad, Queja, Revisión y Apelación**. En ese año, se presentó el primer medio de impugnación en materia electoral, correspondiendo al **Recurso de Revisión TEE-RR-001/1992**, interpuesto el día tres de diciembre de 1992, por el Partido Acción Nacional, a través del Presidente y Secretario General del Comité Directivo Municipal de ese partido en el Municipio de Mulegé, B.C.S. en contra del Acuerdo emitido por el Comité Municipal Electoral de Mulegé, en virtud del cual se otorgó el registro al candidato a Presidente Municipal propuesto por el Partido Revolucionario Institucional, por no haber cubierto en tiempo y forma los documentos que acreditaban los requisitos de elegibilidad. El Acuerdo de desechamiento fue votado por unanimidad.

En el año de 1998, mediante **Decreto número 1164, de fecha 19 de junio**, se crea el **Tribunal Estatal Electoral** como un organismo jurisdiccional, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, dotado de personalidad jurídica, que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales. Dentro de los cambios más importantes es la integración a la estructura orgánica del Poder Judicial del Estado, como un Tribunal especializado, uniinstancial, y la señalada definitividad que otorga a las distintas etapas de los procesos electorales, así como la garantía de que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; a partir de esta reforma se establece la permanencia. El nombramiento de los Magistrados se da por seis años, con posibilidad de ratificación; así mismo, dentro de los requisitos de elegibilidad se establece el contar con título y cédula de licenciado en derecho, con diez años de antigüedad, al día del nombramiento.

El periodo comprendido de 1992 al 2012, abarca cinco integraciones de Magistrados Electorales, en las cuales, siempre ha habido por lo menos una mujer, lo que pone al Estado de Baja California Sur, como una Entidad de vanguardia en cuanto a la equidad de género e igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, en cargos de toma de decisiones; sin que exista una

cuota o disposición establecida en tales términos. Sin embargo, también es de resaltar, que paradójicamente, el Tribunal Electoral de Baja California Sur, en sus veinte años de existencia, nunca ha sido presidido por una mujer.

Para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, la ley del sistema de medios de impugnación en materia electoral para el Estado de Baja California Sur, establece tres medios de impugnación: **el Recurso de Revisión** (ante autoridad administrativa); **el Recurso de Apelación y el Juicio de Inconformidad**.

Durante los periodos inter proceso, es decir, que no se celebren elecciones, el Tribunal Estatal Electoral, continúa con la función jurisdiccional, en dicho tiempo los partidos políticos, coaliciones, organizaciones políticas y ciudadanos, podrá interponer el **Recurso de Apelación**, para impugnar resoluciones de autoridades electorales, negativa de registro como partido o asociación política, así como sanciones en materia de precampañas.

De igual manera, durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales, el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, tiene encomendadas tareas de capacitación, investigación y difusión en materia electoral, establecidas en el Artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur.

Al respecto, es de mencionar, que el TEEBCS, para dar cumplimiento al mandato legal anterior, en la presente integración creó la Comisión de Capacitación y Cultura Democrática, con la cual se instauró y sistematizó la actividad encomendada relativa a la realización de las actividades académicas y de difusión de la cultura democrática y de la legalidad. Se dio inicio también, a una etapa de intenso trabajo de vinculación y colaboración con diversas instituciones en el ámbito local y federal, como son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia; la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana; la Universidad Autónoma de México; el Instituto Federal Electoral y en el ámbito local; el Tribunal Superior de Justicia del Estado; el H. Congreso del Estado; el Gobierno del Estado; el Ayuntamiento de La Paz; el Ayuntamiento de Loreto; la Universidad Autónoma de Baja California Sur; los tribunales electorales de los Estados de Chihuahua; Durango; Baja California; Sinaloa; Distrito Federal; Nuevo León; Campeche; Jalisco; Michoacán, entre otros.

Sin duda, el presupuesto de las instituciones es fundamental para la realización de las funciones jurisdiccionales y administrativas, en este ru-

bro, es de destacar, que el TEEBCS, no obstante, ser el tribunal con menor presupuesto del País, se encuentra, como la mayoría de los tribunales de las entidades federativas, con una actuación profesional, eficaz y eficiente que ha sido probada a través de la confirmación de casi la totalidad de sus resoluciones, 98.5% lo que fortalece la confianza de la ciudadanía y los actores políticos en la justicia electoral.

La actividad jurisdiccional electoral en Baja California Sur, ha propiciado la emisión de diversas Tesis relevantes y Jurisprudencia por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de las que se encuentran los siguientes rubros:

INSTALACIÓN DE CASILLA. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR CONDICIONES DIFERENTES A LAS ESTABLECIDAS POR LA LEY (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR). Tesis XCII/2002.

RECEPCIÓN DE LA VOTACIÓN POR PERSONAS U ORGANISMOS DISTINTOS A LOS LEGALMENTE FACULTADOS. LA INTEGRACIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA CON UNA PERSONA NO DESIGNADA NI PERTENECIENTE A LA SECCIÓN ELECTORAL, ACTUALIZA LA CAUSAL DE NULIDAD DE VOTACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR Y SIMILARES). Jurisprudencia 13/2002.

ELEGIBILIDAD DE CANDIDATOS. EN BAJA CALIFORNIA SUR, SÓLO PUEDE IMPUGNARSE EN EL REGISTRO. Tesis XLIII/2005.

NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA GENÉRICA, ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR). Tesis XXXVIII/2008.⁹

De igual manera, las resoluciones del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, han sido objeto de análisis en diversos Encuentros Nacionales de Tribunales Electorales de la República Mexicana, como es el caso de la sentencia relativa al sistema de representación proporcional de diputados locales (2011), así como la elección municipal de Los Cabos (2011), en la cual por primera vez se introduce la causal de nulidad de elección por violación del Principio Constitucional de separación de iglesia-estado, y se presenta el mayor número de casillas anuladas, hasta ahora (17.6%).

⁹ <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia>

Atendiendo a la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008, en el proceso electoral local 2010-2011, se realizó el primer recuento de votos en sede jurisdiccional, correspondiente al Distrito VI local, dicho ejercicio fue observado por las distintas fuerzas políticas, instituciones y ciudadanos que acudieron para ser parte de este nuevo modelo de conciliación de los resultados electorales, refrendando el sentido legitimador de los resultados electorales de este ejercicio y la transparencia que distingue los trabajos de las instituciones electorales.

De la totalidad de los medios de impugnación presentados en la vida jurisdiccional electoral en sudcalifornia, en el periodo del extinto Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral, vigente del año 1992 a junio del año 1998, se presentó el 16.32%.

En el periodo del órgano jurisdiccional vigente, el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, comprendido del 19 de junio de 1998 a la fecha, se han presentado el 83.67%.

Como se desprende de los datos anteriores, se evidencia una mayor actividad jurisdiccional a partir de la etapa iniciada con el nuevo diseño de la autoridad electoral. Esta tendencia puede considerarse, sigue el comportamiento federal y en el mismo sentido, va en el sendero del fortalecimiento de los órganos impartidores de justicia y en la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía.

El año en el que se han presentado mayor número de impugnaciones es en el año 2005, que corresponde al año de la elección de gobernador, el porcentaje de impugnaciones representa el 21.9% de la totalidad de los medios de impugnación en veinte años. Si abarcamos el periodo del proceso electoral 2004-2005, se vuelve el proceso electoral con mayor número de medios de impugnación presentados, representando el 29.59%.

El proceso electoral, que sigue en porcentaje de mayor impugnaciones presentadas es el 2010-2011, que representa el 17.85%, correspondiendo al año de la elección el 10.7% de la totalidad de las impugnaciones presentadas a la fecha.

Por cuanto al tipo de medio de impugnación interpuesto, podemos decir que hay un empate técnico entre el recurso de apelación 32.6% (de 2001 a 2012) y el juicio de inconformidad 32.1% (de 2005 a 2011).

El desarrollo de la justicia electoral en Baja California Sur, también se advierte en la armonización, en la mayoría de los casos, con los criterios e interpretaciones de las autoridades federales, así como a la adecuación constitucional y legal al contexto y evolución de la sociedad misma, que han

generado la formación y especialización permanente, de quienes integran el órgano jurisdiccional, para estar a la talla que requiere nuestra democracia.

La última reforma electoral federal, generó una reforma a nivel de las entidades federativas, con temas que se vieron reflejados en las impugnaciones de la última elección, como son: Actos anticipados de precampaña, Nulidad de elección por violación a principios constitucionales de separación iglesia-Estado; recuento de votos en sede jurisdiccional; entre otros. En este proceso electoral pasado, se llevó a cabo la primera diligencia de recuento parcial de votos; también se presentó un tema muy significativo que toca al sistema de representación proporcional.

Cabe mencionar, que las Entidades Federativas han contribuido en gran medida a la construcción del marco normativo federal, siendo en muchos de los casos, vanguardia en la reglamentación electoral; Baja California Sur, ha contribuido por ejemplo, en la legislación de las precampañas electorales con anticipación a la legislación federal; asimismo, en lo relativo a establecer como causal de nulidad de elección, sobrepasar los topes de gastos de campaña en la elección correspondiente.

Otro aspecto a destacar, es el aporte a la inclusión de la perspectiva de género en la ley electoral local y al lenguaje incluyente, si bien en lo general es un avance significativo, en lo particular, me reservo para otra ocasión, un análisis a profundidad de la redacción y significado de lo establecido en el Artículo 5 Párrafo 2, que a la letra dice:

“...

En cumplimiento con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con el Artículo 9º de la particular del Estado, los derechos, la participación y las oportunidades que esta Ley regula incluye a las mujeres, al igual que a los hombres, como ciudadanas, funcionarias, candidatas o representantes populares, por tanto, la utilización de las denominaciones en género masculino obedece sólo a reglas gramaticales y con el fin de evitar la repetición constante”.

Igualmente un aspecto a reconocer en la legislación electoral sudcaliforniana, es la visión armonizadora con el cuidado del ambiente, al legislar en lo relativo a la propaganda impresa, en el Artículo 173 Párrafo 4, lo siguiente:

“Toda propaganda electoral impresa, se elaborará con materiales reciclables y de fácil degradación natural. Sólo podrá usarse material plástico reciclable en la propaganda electoral impresa”.

Desafíos

La apuesta debe estar en la consolidación de la democracia sustantiva, por la vía que sea más corta y efectiva para llegar a ella; si es a través de la *Federalización*, es decir, del fortalecimiento de las competencias de las Entidades Federativas, ha de considerarse:

- Fortalecer a los órganos de impartición de justicia electoral locales y hacerlos verdaderas instancias de control constitucional local.
- Consolidar un sistema de justicia electoral sólido, a través de la instauración de un juicio de protección de los derecho político electorales de los ciudadanos en los Estados de la República.
- Otorgar mayores facultades de decisión, autonomía y definitividad, a los tribunales y salas electorales de los estados, robusteciendo en los hechos, los postulados consagrados en la carta magna.
- Establecer condiciones de mayor estabilidad y garantías para los integrantes de los órganos de impartición de justicia locales, como son la renovación escalonada, periodos más largos y con garantía de ratificación, entre otros.
- Establecer la carrera judicial en todos los tribunales y salas electorales del País.

Si la vía es la *Nacionalización* de las competencias electorales, ha de considerarse:

- Un amplio consenso en el cambio de sistema electoral mexicano, garantizando la participación activa y propositiva, no sólo de todas las fuerzas políticas del País y de las Entidades Federativas, sino de la ciudadanía en general, para diseñar el nuevo formato institucional y legal.
- El diseño de las instituciones electorales, que equilibren la democracia procesal y la sustancial.
- Un análisis profundo y pormenorizado de las características y la estructura que deban tener las nuevas instituciones, para no vulnerar el Pacto Federal, en razón de las competencias locales otorgadas por éste. De tal manera que se considere la representación de las Entidades Federativas, en aras de hacer efectivo dicho Pacto.

- Un diseño institucional con un efectivo sistema de pesos y contra pesos, para evitar que la concentración de competencias y facultades, desvirtúe el sentido de la reforma y de la democracia misma.
- Garantizar las condiciones de acceso a la justicia de las ciudadanas y ciudadanos, en lo relativo a no construir instituciones ajenas a las necesidades y particularidades de todas y cada una de las regiones del País. Así mismo, en lo relativo al establecimiento y ubicación geográfica de las instituciones, en cada Entidad Federativa, para no constituir un obstáculo y encarecer el derecho del justiciable a la justicia.

El sistema jurídico electoral mexicano, está por redefinirse en una anunciada reforma de forma y fondo en la materia, cualquiera que sea el diseño que se trace por las instancias legislativas federales y locales, deberá apostar por un marcado viraje hacia la democracia eficaz y sustantiva, en el que la participación ciudadana sea un ingrediente fundamental y en la que las instancias estatales estén incluidas y de alguna manera tengan participación y representación en el entramado institucional electoral mexicano.

La visión de “uniformar” al sistema jurídico electoral mexicano, con un órgano nacional que se encargue de todas las elecciones en el País y una legislación única, ya sea para la instancia administrativa o jurisdiccional, puede ser una opción viable, siempre y cuando garantice el respeto y reconocimiento de todos y cada uno de los derechos fundamentales de las mujeres y hombres que conforman la ciudadanía mexicana, sin menoscabo de la diversidad y riqueza cultural del pueblo de México y sin privilegiar la técnica sobre la esencia.

La Nación mexicana, no se ha construido desde el centro del País, por el contrario, las regiones, ahora Entidades Federativas, se unieron en una federación para en conjunto y con un trabajo coordinado, basado en la delimitación de competencias establecidas en la Constitución para cada instancia, formar un País próspero, conformar la identidad nacional, el sentido de pertenencia y solidaridad social; esto es, un patriotismo republicano.

TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE CHIHUAHUA*

*José Miguel Salcido Romero**

EL FEDERALISMO Y LA JUSTICIA ELECTORAL

I. Introducción

Todo sistema político, por su propia naturaleza, se encuentra siempre en un continuo estado de evolución que avanza o retrocede en función del desempeño de sus instituciones y actores relevantes frente a los retos que la sociedad afronta de manera cotidiana.

Esa transformación constante está determinada en gran medida por las particularidades históricas y culturales de cada pueblo, y por el modelo de desarrollo comunitario que hayan elegido sus integrantes.

En el caso de México, es claro que el sistema político ha experimentado cambios fundamentales en las últimas cuatro décadas, a partir de la decisión colectiva de abandonar el modelo cerrado de manufactura posrevolucionaria, que estuvo vigente buena parte del siglo veinte, caracterizado por un gobierno de organización vertical y talante más o menos autoritario, con un sistema de partidos políticos de muy poca competitividad que Giovanni Sartori calificaría de partido hegemónico, y un sistema electoral mayoritario en el que las fuerzas opositoras al régimen lograban una escasa representación parlamentaria y por tanto una casi nula influencia en las decisiones públicas.

Si bien es cierto que ese sistema logró unificar e institucionalizar a las diferentes fuerzas e intereses surgidos de la revolución de 1910, propiciando un sostenido desarrollo educativo, económico y social, a la postre dio lugar a una sociedad cada vez más informada y exigente que muy pronto se sintió limitada y hasta reprimida por el propio sistema, que adoptó un papel fran-

* Con la colaboración de: Alejandra Fierro Urrutia, María de Lourdes Sígala Rodríguez, Marta Alejandra Treviño Leyva y Víctor Yuri Zapata Leos.

camente paternalista y llegó a inhibir algunas libertades fundamentales en nombre de la paz y la estabilidad.

Ante esa realidad, en los años sesentas y setentas del siglo pasado, surgieron grupos de ideas radicales contrarias al régimen, que provocaron crecientes tensiones sociales que incluso dieron lugar a la perturbación de la paz e hicieron evidente que había llegado la hora de transitar hacia un sistema político diferente.

La elección presidencial de 1976, en la que no participó candidato de oposición —salvo el postulado por el Partido Comunista, no reconocido oficialmente— fue la voz de alerta más clara.

Es así que a partir de 1977 inicia lo que podríamos llamar la transición hacia un sistema político moderno y democrático, propio de un Estado Constitucional de Derecho.

Gobierno y sociedad iniciaron un largo camino para construir en los hechos un sistema de frenos y contrapesos que a pesar de estar previsto en la Constitución, era letra muerta en la práctica política mexicana la cual se basaba en un poder ejecutivo dotado de facultades casi ilimitadas, que algunos llamaban metaconstitucionales, y unos Poderes Legislativo y Judicial, incapaces de enfrentársele, siquiera para ejercer sus atribuciones constitucionales y legales.

De igual manera, ese poder ejecutivo federal prácticamente incontestable, avasallaba a los gobiernos de las entidades federativas, anulando de facto la forma de Estado federal e imponiendo un gobierno centralizado para todo el país.

No es el propósito de este trabajo describir la forma en que se fue desmontando ese viejo sistema para dar paso al México que hoy tiene un sistema de gobierno sujeto a múltiples controles de toda índole¹ que vive una competencia real entre partidos políticos que gozan de garantías de equidad para contender por el poder, y que adoptó un sistema electoral mixto preponderantemente mayoritario que asegura una razonable representación parlamentaria a las diversas fuerzas políticas, de acuerdo con el apoyo ciudadano que cada una obtenga en las urnas.

¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad política, administrativa y penal de los servidores públicos; la consulta pública, etc.

El objeto de este estudio, se circunscribirá a señalar el aporte que el actual sistema de administración y justicia electoral, compuesto por treinta y tres subsistemas (uno federal y treinta y dos locales), ha hecho en la consolidación de nuestra democracia, desde una visión federalista que riñe con la idea que, cada vez con más frecuencia, surge entre los actores políticos del país en el sentido de concentrar en un órgano nacional la realización de todos los procesos electorales del país, y en un tribunal nacional, la competencia para dirimir cada una de las controversias que surjan en materia política, deriven de procesos locales o federales.

Esa idea que inexplicablemente tiene muchos adeptos, significa el desconocimiento de nuestro sistema federal, pero sobre todo, del modelo que en los últimos años ha demostrado ser altamente eficaz para dar regularidad a las elecciones locales, a través de órganos conocedores de las realidades políticas regionales, cercanos a los actores relevantes de cada estado y cuyas resoluciones están de cualquier manera sujetas al control de constitucionalidad por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II. México y su forma de Estado federal

En México, la adopción del federalismo fue una decisión política fundacional que no estuvo exenta de opositores que lucharon por el establecimiento de una república central durante buena parte del siglo XIX.

Nuestro sistema federal tiene su más remoto antecedente en las Cortes de Cádiz, concretamente en su primer periodo, es decir de 1810 a 1814. Para la creación de un nuevo sistema de gobierno en la España amenazada por la expansión francesa, en 1810 la Regencia española convocó a las Cortes, que habrían de sesionar en Cádiz. Aunque su intención original no fue darle a España y sus dominios una nueva Constitución,² su celebración constituye la semilla del federalismo, por ser la que por primera ocasión convoca a representantes de las provincias ultramarinas y no circunscribe la toma de decisiones fundamentales exclusivamente a los territorios ibéricos.

² Las Cortes de Cádiz tuvieron como encomienda restaurar y mejorar la Constitución de la Monarquía. Véase CANEL Acevedo, Pedro. "Reflexiones sobre la Constitución Española, Cortes nacionales y estado de la presente guerra". p. 41 y CONDE de Toreno, "Historia del levantamiento, guerra y revolución de España". Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

Del proceso electivo acordado para tal efecto, resultó designado representante novohispano, José Miguel Ramos Arizpe, quien defendió apasionadamente a la figura de la "diputación provincial"³ en las sesiones de las Cortes durante las deliberaciones que dieron lugar a la Constitución de la Monarquía Española. Fue su pensamiento el que se convirtió en el principal antecedente del federalismo mexicano.

Debido a la gran difusión que tuvieron los debates sostenidos durante la creación de la Constitución española de 1812, gracias a la circulación de diversos periódicos en todo el Nuevo Mundo, los principios contenidos en tal cuerpo legal alcanzaron a los ordenamientos fundacionales posteriores, principalmente en las Constituciones de 1814 y 1824, así como el Acta Constitutiva previa.

Al triunfo del ejército insurgente tras la prolongada guerra de independencia y una vez despojada del yugo de la Corona Española, la nueva nación mexicana requería un sistema apropiado que le permitiera gobernar su vasto y muy poco comunicado territorio de la forma eficaz.

Tras el intento fallido de Agustín de Iturbide para establecer el Primer Imperio, del fracaso del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba,⁴ en el Congreso Constituyente de 1823-1824, Ramos Arizpe reafirmó su convicción federalista pugnando por la adopción del sistema federal que se concretó en la Constitución de 1824. Además del Padre del Federalismo, algunos de los principales legisladores mexicanos que participaron en las Cortes de Cádiz⁵ fueron partícipes de ese Constituyente, con lo cual se afianzó el espíritu federalista contenido en la Constitución gaditana de 1812, ya influenciada por las ideas ilustradas que posteriormente, en su conjunto, se reflejaron en la primera Constitución de México.

3. Guridi y Alcocer define a las diputaciones provinciales como las legislaturas locales que representarán exclusivamente la voluntad popular y los intereses de su provincia. España, Cortes, 1810-1813, Diario de Discusiones y actas de las Cortes, XI (13 de enero de 1812) pp. 261-262.

4. El Plan de Iguala fue firmado por Agustín de Iturbide el 24 de febrero de 1821 con el que se proclamaba la independencia de la Nueva España y se establecía un gobierno monárquico moderado ofreciendo el trono a Fernando VII o a algún otro miembro de la familia reinante. Una vez consumada la independencia, el 24 de agosto de 1821 El Virrey O'Donjú y el propio Agustín de Iturbide firmaron Los Tratados de Córdoba, donde se autorizaba a las Cortes del Imperio a elegir un monarca, en caso de que los invitados se negaran a aceptar el trono mexicano. Agustín de Iturbide se sirvió de ellos para convertirse en el primer emperador mexicano (1822-1823).

5. Lorenzo de Zavala (Presidente del Constituyente de 1823), José Miguel Ramos Arizpe (presidente de la Comisión de la Constitución del Constituyente de 1823), José Miguel Guridi y Alcocer, José Miguel Gordo y Barrios, José Hernández Chico, Tomás Vargas, Ignacio Mora.

Como corresponde a todo modelo federal, la Carta Magna de 1824 establecía la obligación para las entidades federativas de redactar sus disposiciones en concordancia con la Constitución federal; guardar y hacer guardar la Constitución, las leyes generales de la Unión, los tratados celebrados por la federación; así como la obligación de observar los derechos y principios fundamentales adoptados por la nación.

Sin embargo, la adopción de la forma de estado federal no estuvo exenta de tensiones derivadas de la oposición de un influyente grupo de personajes que preferían el modelo de organización central.

El enfrentamiento constante entre centralistas y federalistas acentuó las debilidades del temprano sistema federal, principalmente en materia fiscal y arancelaria, que caracterizaron el inestable periodo de 1824 a 1835.

En 1836, Antonio López de Santa Anna promulgó las *Siete Leyes Constitucionales*, primer ordenamiento centralista de la nación, que en la segunda ley, creó el Supremo Poder Conservador, órgano capaz de declarar la incapacidad del Presidente y anular sus actos, suspender la Suprema Corte y las sesiones del Congreso, declarando además la nulidad de las leyes, decretos o reformas que éste elaborara.

La sexta ley, otorgaba a las entidades federativas el carácter de *departamentos*, cuyo gobernador sería designado por el gobierno central, con lo cual se sometían, de nueva cuenta, al yugo del centralismo.

Confirmando la vocación federalista de los mexicanos, la mayoría de las entidades presentó una oposición férrea. El estado de Zacatecas se reveló contra el régimen central en 1835, y los estados de Texas y Yucatán se separaron del Estado mexicano en 1836 y 1839, respectivamente. Las reacciones armadas y separatistas representaron el reflejo propio de la naturalidad con que el sistema funcionaba y la necesidad imperante de su restauración en la vida política nacional.

La imposición del régimen centralista, lejos de resolver los problemas que habían sido falsamente adjudicados al federalismo, incrementó la inestabilidad y los conflictos políticos de la joven nación. No obstante ello, el Plan de Tacubaya dio como resultado lo que sería un nuevo Congreso Constituyente, que habría de darle al país su segunda Constitución centralista: *Las bases orgánicas de 1843*.

Padeciendo la guerra contra Estados Unidos y el inminente agotamiento del régimen tiránico de Santa Anna, el pueblo reclamaba un nuevo Constituyente que retomara los principios federalistas de 1824, el cual inició labores

en diciembre de 1846. Mariano Otero, miembro del Congreso, consideró en su voto particular que la Norma Suprema del Estado no era otra que el Acta de Constitutiva, la Constitución de 1824, y el Acta de Reformas que a tales ordenamientos se les realizaran por ese Constituyente.

Dentro de las reformas adoptadas para maximizar los efectos del nuevo federalismo mexicano, se propuso la ampliación de la representación popular de la Cámara de Diputados (un legislador por cada 50 mil habitantes y no 80 mil como disponía la Constitución de 1824) y un número más amplio de Senadores.⁶ Se incluyeron importantes modificaciones en materia electoral, que buscaban ampliar los derechos de la ciudadanía en la materia.

En este ordenamiento se confía al Congreso de la Unión la facultad de declarar nulas las leyes de las entidades federativas que contraríen el pacto federal o sus leyes generales; se incluye, además, la emblemática aportación del jurisconsulto jalisciense, el juicio de amparo, garante de la supremacía constitucional de la Unión sobre el orden normativo de las entidades federativas, y el actuar de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto locales como federal.

Tras el Plan de Ayutla —que logra deponer definitivamente la dictadura de Santa Anna— y las Leyes Reformistas durante la presidencia de Comonfort, es evidente que la nueva realidad mexicana amerita una Constitución que atienda plenamente sus necesidades. En 1856 se llamó a otro Congreso Constituyente que redactara una nueva Constitución capaz de nivelar las fuerzas políticas en disputa: el clero y el Estado. El 5 de febrero de 1857, México se constituía como una república representativa, democrática, federal, compuesta de veintitrés estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación.⁷

Entre las aportaciones más sobresalientes de la nueva Constitución, destaca la adhesión de los derechos del hombre, que se encontraban vagamente referidos en la Carta Magna de 1824, la libertad religiosa, la soberanía residente y emanada del pueblo, así como la responsabilidad de los funcionarios públicos. Todas estas aportaciones constituyen elementos indispensables de un sano sistema político, y es de destacar que encontraron su origen en un ordenamiento federalista.

⁶ Artículo 12 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Decreto del 4 de octubre de 1824.

⁷ Artículo 40. Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Para algunos, la mejor Constitución que México se ha dado es justamente la de 1857, por contener principios progresistas que incluso habrían servido de inspiración a otras naciones y que sentaron bases para crear la primera Constitución social del mundo en 1917, en la cual se consideró al federalismo como modelo ideal, a tal grado que en el seno del Constituyente no fue siquiera necesaria la discusión en la materia, pues su operatividad era visible a todas luces.

Es dable apreciar que, contrario a la opinión generalizada, el sistema federal no llegó a nuestra nación como un producto de importación del vecino del norte, sino que tuvo sus orígenes en la realidad política mexicana.

El deseo de las provincias que, víctimas del centralismo colonial, anhelaban un sistema político que las dotara de la libertad suficiente para actuar al interior de sus límites territoriales, pero que a la vez garantizara la unidad de la nueva república, replicó en las constantes desavenencias políticas y armadas que marcaron los años posteriores a la independencia mexicana. Todos ellos representaron factores indispensables para la formación del carácter no sólo del mexicano, sino de la división de competencias que habría de regir en el país.

El actual federalismo nacional se conforma entonces como una consecuencia lógica y necesaria de los elementos que han abonado a su formación desde la época colonial. Algunos teóricos, encuentran incluso antecedentes federales en el dominio azteca sobre sus comunidades satélite.⁸

Uno de los temas fundamentales en la adopción de la forma de Estado —sobre todo en la federal— es la distribución de potestades y facultades de los distintos órdenes de poder y su desconcentración. Si bien es cierto, la forma federal nace en su esquema tradicional en los Estados Unidos de América, las reglas aplicadas por ese país para asumir las distintas competencias no es universalmente recogido.

Así es como, en la adopción de un sistema de Estado federal en México, si bien pudo encontrarse influencia del antecedente norteamericano, son claras las particularidades del contexto que hicieron la adopción de un sistema *sui generis* de federación.

⁸ CUÉ Cánovas, Agustín, “*El federalismo mexicano*”. México Libro Mex Editores, 1960, pp. 9 y ss; ROMERO Vargas, Iturbide, Ignacio, “*La organización política de Anáhuac*”. México, Luciérnaga, 1957, pp. 140, 171 y 22.

Como una breve referencia se puede señalar que la Constitución Norteamericana estableció en su artículo primero una enunciación de las principales facultades del Congreso federal, con lo cual quedó establecido el llamado *principio de facultades explícitas* (*enumerated powers*) y *reservadas*. Sin embargo este planteamiento originario pronto fue modificado por un precedente de la Suprema Corte norteamericana pues señalaba que a partir del propio artículo 1º, Sección 8ª, apartado 18 que establece la cláusula de lo necesario y lo adecuado (*Necessary and Proper Clause*: denominada *cláusula arrolladora* —*El federalista número 33*—)⁹ se permitirá la posibilidad de los denominados poderes implícitos (*implied powers*).¹⁰

Por su parte, el sistema federal mexicano nace como una forma no sólo de desconcentración del poder colonial centralista, sino como una coordinación de potestades entre las antiguas provincias y el nuevo poder federal que permitiera el desarrollo equilibrado de esos variados centros-poder para así completar una armónica coordinación y control de distintas instituciones.

El panorama que desarrolló la distribución de competencias se encuentra en el artículo 124 constitucional (117 de la Constitución de 1857),¹¹ el cual precisa que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Por tanto, el Congreso de la Unión tiene facultades limitadas, de acuerdo al principio de facultades explícitas de la federación. José Ma. Serna de la Garza¹² afirma que la fórmula del sistema de distribución de competencia del artículo 124 es rígido y del tipo que se denomina federalismo dual, es decir que se afirma en el texto constitucional con el adverbio “expresamente”.

9. Cit. SCHUARTZ, Bernard. “Los Poderes del Gobierno”. Vol. I Poderes Federales y Estatales. 1ª ed. UNAM. México. 1966. pp. 122-129: “la legal aplicación de la cláusula (...) se fijó definitivamente en *McCulluch vs. Maryland*. El culminante voto del presidente de la Suprema Corte Marshall resolvió ahí la controversia que se había suscitado en los primeros días de la República, entre los que favorecían una estricta interpretación... y una amplia. Como señala Webster: si el Congreso no pudiera usar ningún otro medio sino los que fueran absolutamente indispensables para la existencia de un poder otorgado, el gobierno difícilmente podría existir; por lo menos, sería completamente inadecuado para los fines de su formación”.

10. Vid. Artículo 1º, sección 8, apartado XVIII: “El Congreso tiene la facultad de elaborar todas las leyes que sean necesarias y aptas para asegurar la puesta en práctica de los poderes enumerados y de todos los que, por esta Constitución, están confiados al gobierno de los Estados Unidos o a alguno de sus servicios o de sus funcionarios”.

11. Vid. MÁRQUEZ Rábago, Sergio R. “Evolución constitucional mexicana”. Porrúa. México. 2002. pp. 358.

12. Cit. SERNA de la Garza, José Ma. en artículo *Federalismo y sistema de distribución de competencias legislativas*. Consultable en obra colectiva VALADÉS, Diego Coordinador. *Estudio sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*. Homenaje a Pedro J. Frías. Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM Doctrina Jurídica 146. México. 2003. pp. 313-314.

Sin embargo, podemos advertir que las facultades explícitas, se pueden subclasificar en: a) *facultades del Congreso de la Unión*, que se ejercitan sucesivamente por cada una de las dos Cámaras; b) *Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras* que se ejercitan separadas, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara. El artículo 74 constitucional enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el artículo 76 las de la Cámara de Senadores. c) *Facultades del Congreso como asamblea única*. Son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos establecidos en nuestra Constitución son los siguientes: cuando el congreso General se constituye en *Colegio Electoral*, para designar Presidente de la República cuando falta el titular (artículos 84 y 85); protesta de Presidente de la República al tomar posesión de su cargo (artículo 87); y apertura de sesiones ordinarias e informe presidencial (artículo 69); y d) *Facultades comunes de las dos Cámaras*. Son iguales para ambas Cámaras, no son exclusivas de ninguna, se pueden ejercitar por ambas de manera separada e independiente. El artículo 77 constitucional enumera estas facultades, que son puramente de administración interna.

Como puede observarse, el planteamiento original pronto mutó a un esquema mucho más complejo. A la fórmula de facultades explícitas de la federación (Congreso general) y las facultades residuales de los estados, poco a poco, se fueron incorporando un complejo entramado entre las distintas facultades de los dos órdenes normativos, como claramente las recoge el doctor Jorge Carpizo:¹³

1. facultades atribuidas a la Federación (enunciadas en art. 73);
2. facultades atribuidas de manera expresa o tácita a las entidades federativas;¹⁴
3. facultades prohibidas a la federación (*v. gr.* leyes que establezca o prohíban religión art. 24);

¹³. Vid. Comentarios al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en: CARPIZO, Jorge. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. H. Cámara de Diputados, LV Legislatura. Tomo XIII. arts. 123-136. México 1966 Reim. 1994. pp. 953-954.

¹⁴. Como la que señala SERNA de la Garza (*op cit.* p. 314) de la facultad expresa de regular el patrimonio de familia, establecida en la fracción XVII del artículo 27.

4. facultades prohibidas a las entidades federativas;
5. facultades coincidentes;
6. facultades coexistentes;
7. facultades de auxilio; y
8. facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación (por ejemplo las facultades concurrentes en materia impositiva).

De lo anterior, es dable concluir que aún cuando la base del sistema de competencia puede ser el referido artículo 124 constitucional, nuestro actual federalismo prevé la coordinación, coexistencia, limitación, o concurrencia de potestades que se traduce en un sistema que a pesar de ser complejo, también es flexible, para permitir mejores contrapesos sobre todo entre estados y federación.

III. La evolución de la justicia electoral en México

Una vez señaladas algunas de las principales características del federalismo en nuestro país, corresponde analizar la evolución del concepto y estructura de la justicia electoral.

A partir del establecimiento por parte de la Corona española del Virreinato de la Nueva España, el rey gobernaba directamente las Indias, dado que toda otra autoridad se consideraba como delegada, emanada de la fuente principal de soberanía. En los hechos, los monarcas concedían una atención más bien esporádica a las posesiones de ultramar, por lo que en la práctica quien se encargaba del gobierno era el Consejo de Indias, institución nacida en 1519 como parte del Consejo del Reino de Castilla, decidiéndose en 1524 que fuera un órgano autónomo, dependiente sólo del rey, asumiendo las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.

Por lo que toca a la figura del virrey, su designación era facultad exclusiva del rey, de entre hombres de la nobleza española emparentados con el monarca, de tal manera que no se trataba de elecciones, sino de designaciones.¹⁵ Los virreyes a su vez, podían designar autoridades distritales, y

¹⁵. OTS Capdequi, José María. *"El Estado español en las Indias"*. México, El Colegio de México, 1941, 172 pp., en: GONZÁLEZ Oropeza, Manuel (Coord.) *Ibid*, pp. 58 y 59.

“las decisiones de estas autoridades locales podían rechazarse apelando a las distritales y las de éstas podían llevarse en apelación ante las autoridades centrales novohispanas, es decir, el virrey y la Audiencia, cuyas decisiones eran apelables en última instancia ante el Consejo de Indias.

La constante a lo largo de la época Colonial era la venta de cargos, práctica que aunada a la disminución de la población autóctona, la introducción de nuevos habitantes, el aumento específico de ciertas castas y hasta el cambio de dinastías gobernantes en la metrópoli, hicieron que las estructuras de poder a cargo de los criollos se vieran afectadas y aunque se lograron algunas concesiones por lo que respecta al ejercicio de puestos en el gobierno novohispano, los criollos y mestizos sólo ocupaban cargos en la administración del virreinato de manera excepcional.

Sin embargo, la invasión napoleónica a España, fue el evento que vino a ser un parteaguas en la vida política de los americanos, pues por primera vez se les permitió, a través de las Cortes de Cádiz, tomar parte en las decisiones de sus virreinos, siendo su participación resultado de una elección para desempeñar dicho cargo, y aunque la representación americana no fue paralela a la peninsular, su influencia fue sobresaliente.

La Constitución de Cádiz de 1812 se ocupa de la materia electoral señalando en su artículo 34 que “para la elección de diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia”; estableciendo con ello una elección indirecta de tercer grado, además de que los diputados, mediante un sistema de *autocalificación*, votaban sobre la calidad de sus miembros, de conformidad con los dictámenes presentados por la comisión respectiva.

De lo anterior, se desprende que es en este ordenamiento aún colonial, que surge el sistema de autocalificación política, el cual fue adoptado por el México independiente y que de manera sorprendente continuó vigente hasta 1993, con la excepción de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.

De cualquier manera, el ordenamiento gaditano nunca llegó a ponerse en práctica de manera íntegra, pues aunque el 29 de noviembre de 1812 se llevaron a cabo elecciones para la formación de ayuntamientos constitucionales, donde el triunfo de los americanos fue completo, el virrey decidió anular la elección al haberse presentado, de acuerdo a la opinión de Lucas Alamán, la compra de votos y el hecho de no coincidir el padrón electoral con el número de votos contabilizado al final de la elección.

Al regresar al poder Fernando VII, fue restaurado el absolutismo en España, quedando con ello derogada la Constitución de Cádiz y toda la legislación de las Cortes de 1810.

Es en el Congreso de Chilpancingo, donde nacen los Sentimientos de la Nación, así como el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán, de 1814. En este importante documento se estableció el voto indirecto de tercer grado, con elecciones parroquiales, de partido y de provincia para diputados, repitiéndose así la estructura dada por la Constitución de Cádiz. Además, disponía que la calificación definitiva de estas elecciones las haría el Supremo Congreso.

Una vez consumada la independencia mediante los Tratados de Córdoba, fue instalada el 28 de septiembre de 1821, la soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, contando entre otras, con la atribución de fijar las bases para la convocatoria y las elecciones del Primer Congreso Constituyente Mexicano, en donde se estableció el método indirecto de quinto grado para la elección de diputados, exigiéndose cualidades relativas a la edad, residencia y modo de vivir; previéndose además impugnaciones en torno a las dudas que pudieran surgir de la elección de ayuntamientos y diputados, mismas que eran resueltas por las Juntas Electorales y los mismos Ayuntamientos sin más trámite.

Derivado del Plan de Casa Mata, a través del cual se desconoció el imperio de Iturbide, el Congreso emitió, en junio de 1823, las Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso, determinándose el sistema de elección indirecta de tercer grado, pues las elecciones se llevarían a cabo en juntas primarias o municipales, secundarias o de partido y de provincia. Las mencionadas bases, también contemplaban un apartado relativo a la justicia electoral, donde se manejó un criterio de grado para la resolución de las impugnaciones de los nombramientos de los electores.

El ordenamiento constitucional aprobado por el constituyente de 1824 preveía las impugnaciones surgidas de la duda de las elecciones de diputados, senadores, presidente, vicepresidente y ministros de la Suprema Corte, cuyas resoluciones podían ser en el sentido de anular o validar la elección.

Cabe mencionar, que a partir de esta Constitución se exaltó la supremacía del Poder Legislativo, por lo que a su cargo estaba realizar el cómputo de los votos estatales en la elección de Presidente y Vicepresidente, y siguiendo los antecedentes dados en la Constitución de Cádiz, cada Cámara calificaba

las elecciones de sus respectivos miembros, resolviendo las dudas surgidas respecto de las propias elecciones.

Con las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso el 15 de diciembre de 1835, se dio por terminada la vigencia de la Constitución de 1824, surgiendo seis bases más aprobadas al año siguiente, en donde, con relación al tema en estudio, destaca la denominada “Organización del Supremo Poder Conservador”.

Por su parte, la Ley sobre elecciones de diputados al Congreso General y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales estableció la elección indirecta en tercer grado, así como a la sección como demarcación territorial básica, permaneció la figura del empadronamiento, configurándose además una sanción económica para quien no se presentara a votar.

En cuanto a las calificaciones, la Constitución de 1836 como ya se había adelantado, representa una excepción al sistema de autocalificación política de los comicios, pues establecía que la Cámara de Senadores calificaba las elecciones de los diputados, así como de los miembros del Supremo Poder Conservador. Este mismo calificaba a su vez la elección de los senadores, correspondiendo la calificación de la elección de presidente de la república al Congreso General.

Después del truncado intento del Congreso Constituyente de 1842, se formularon a través de la Junta Nacional Legislativa, el 12 de junio de 1843 las Bases de Organización Política de la República Mexicana, Constitución que también tenía carácter centralista, aunque moderado.

Las disposiciones en materia electoral en dicho ordenamiento, se referían a la división del territorio nacional en departamentos, partidos y municipalidades, retornándose a la autocalificación política en lo referente a las elecciones de diputados y senadores. En relación a la justicia electoral, destaca la introducción de un Poder Electoral, así como el establecimiento por primera vez de causales de nulidad, consistentes en la falta de calidades constitucionales en el electo, intervención de la fuerza armada en las elecciones, falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho a votar, siempre que no se tratara de la elección primaria, el error o fraude en el cómputo de votos y en tratándose de la elección presidencial era causa de nulidad el que se efectuara sin causa justificada en fecha distinta a la determinada.

Fue en el año de 1846 que se emitió el decreto que declaró vigente la Constitución de 1824, promulgándose el 21 de mayo de 1847 el Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la cual se

derogaron los artículos que contemplaban la figura de vicepresidente, dejando en manos de la legislación secundaria la reglamentación de las elecciones de Diputados, Senadores, Presidente de la República y Ministros de la Suprema Corte de Justicia, introduciéndose además la posibilidad de efectuar la elección directa.

No obstante, la Ley Sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, publicada el 3 de junio de 1847 estableció un sistema de elección indirecta de tercer grado, consecuencia de que la misma era tomada de la Ley Electoral de 1841, por lo que la posibilidad establecida en las Actas de Reformas, vino a ser letra muerta.

Por lo que se refiere a la Constitución de 1857 y la Ley Orgánica Electoral, promulgada el 12 de febrero de ese mismo año, sientan las siguientes bases:

- Se estableció el sistema unicameral (aunque mediante reforma de 1874 se depositó el Poder Legislativo en Cámara de Senadores y otra de Diputados).
- Se contenía el principio de la autocalificación de las elecciones.
- La elección de presidente, diputados e integrantes de la Suprema Corte de Justicia, sería indirecta en primer grado y escrutinio secreto.
- El cómputo de votos de la elección presidencial y de ministros se llevaría a cabo por el Congreso de la Unión erigido en Colegio Electoral.
- Se estableció al distrito electoral como punto de partida de la demarcación territorial.
- El artículo 54 de la Ley Electoral disponía las causales de nulidad.
- En cuanto a la Justicia Electoral se dio cabida a la Reclamación ante el empadronador por no incluirse al ciudadano en el padrón seccional.
- Tanto en la sección como en el distrito se ventilaban las quejas sobre cohecho o soborno, engaño o violencia, cuyo efecto era privar de voto activo o pasivo al culpable o calumniador.
- La sección conocía de las dudas sobre la falta de requisitos para votar, así como la reclamación de boleta para votar.

Entre 1911 y 1916 se emitieron ordenamientos electorales que contemplaron cuestiones trascendentes, tales como la regulación legal de los partidos políticos, introducción del voto directo, así como impugnaciones en torno a los procesos electorales.

Una vez promulgada la Constitución, el 5 de febrero de 1917, al día siguiente se publicó la convocatoria para elecciones extraordinarias, por lo que es necesario emitir el 6 de febrero de 1917 una nueva Ley Electoral, que si bien es cierto copiaba casi en su totalidad a la Ley Electoral anterior, destacó lo siguiente:

- Institución del voto directo como único y válido.
- Participación de candidatos independientes
- Constitución de las juntas computadoras, integradas por presidentes de casillas electorales, quienes debían consignar a la autoridad judicial competente las reclamaciones presentadas que importaran la comisión de un delito.
- El sistema de solución de conflictos era administrativo, al ser resueltas por las autoridades municipales.
- La calificación sobre las irregularidades de los cómputos le correspondía a la Cámara de Diputados y Senadores, quienes también conocían de las nulidades.

Posteriormente, el 2 de julio de 1918 se expide la Ley para la Elección de Poderes Federales, misma que reguló las elecciones durante 28 años, sufriendo únicamente cinco reformas. Esta legislación dejaba la organización del proceso en manos de las autoridades locales, primero de los gobernadores de los estados y posteriormente de los presidentes municipales.¹⁶ Además, se previeron distintos medios de impugnación, entre los que destacan la petición de nulidad de voto y la reclamación de nulidad de elección.

Esta ley estuvo vigente hasta el 7 de enero de 1946, fecha en que fue publicada la Ley Electoral Federal, reglamentaria de los artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Electoral Federal de 1946 conserva el sistema de autocalificación por parte de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como la atribución de la Cámara de Diputados de calificar la elección de presidente de la república.

Dicha ley electoral centralizó en el gobierno federal la organización de los comicios para elegir al titular del Ejecutivo Federal y a los integrantes

¹⁶. MEDINA Peña, Luis. *"Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994."* México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

del Congreso de la Unión, al crear la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, integrada por el Secretario de Gobernación, otro miembro del gabinete, como comisionado del Poder Ejecutivo, dos miembros del Poder Legislativo y dos comisionados de los partidos. A cargo de la misma se encontraba la resolución de controversias relativas al funcionamiento de las comisiones locales electorales, las consultas formuladas por los ciudadanos y partidos políticos, incluso las referentes a la designación de los comités electorales a nivel distrital.

El 4 de diciembre de 1951 entró en vigor una nueva Ley Electoral Federal, cuyo eje principal era establecer mayores controles para las siguientes elecciones, modificando la estructura de la autoridad encargada de la organización electoral, recayendo sobre la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales, las Mesas Directivas de Casilla y el Registro Nacional de Electorales.

La Comisión Federal Electoral continuó ejerciendo las atribuciones otorgadas en la ley anterior, adicionándose la facultad de aclarar las dudas generadas por la interpretación y aplicación de la ley.

Esta legislación conserva los principios de calificación de la elección presidencial, la autocalificación para ambas cámaras, así como el sistema de nulidades, concediéndose el derecho de cualquier ciudadano de reclamar la nulidad de la elección presidencial o la de votos emitidos en su distrito ante la Cámara de Diputados o de senadores, según correspondiera.

También contempló un capítulo referente a garantías y recursos, estableciéndose un sistema abierto de impugnaciones, pues en el caso de que no estuviera previsto un recurso especial, los ciudadanos podían acudir a la instancia superior jerárquica, a efecto de manifestar lo que a su derecho conviniera. En cuanto a los actos de la Comisión Federal Electoral, la reforma de 1954 dispuso que contra sus resoluciones no procediera recurso de revocación.

Las reformas de 1963 se gestaron con el propósito de modificar la conversión de votos en escaños, creándose los denominados “diputados de partido”, a los que tenían derecho aquellas organizaciones políticas que consiguieran el 2.5% de la votación nacional, porcentaje disminuido a principios de la década de los setentas a 1.5%.

Considerándose que no bastaba con reformas parciales, el 5 de enero de 1973 es sancionada una nueva Ley Electoral, que si bien es cierto previó adecuaciones tendentes a incentivar la participación del resto de los partidos

políticos, en lo que toca a la justicia electoral, quedó en los términos de la legislación anterior.

Bajo la vigencia de esta Legislación se llevó a cabo el proceso electoral federal de 1976, en donde es por todos sabido que un sólo candidato se presenta a la elección presidencial, misma que fue empañada por la creciente conflictividad imperante en todo el país. Así las cosas, se consideró necesario realizar una nueva reforma electoral, que sin duda dio inicio a la transición democrática de nuestro país.¹⁷

Es así como entra en vigor, el 28 de diciembre de 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), legislación que si bien es cierto mantuvo el principio de autocalificación de las elecciones,¹⁸ abre espacios en lo correspondiente a la Justicia Electoral, estableciendo seis medios de impugnación, entre los que destaca el recurso de reclamación, que procedía ante la Suprema Corte de Justicia, en contra de las resoluciones que dictara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la calificación de las elecciones de sus miembros. Sin embargo, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, eran simples opiniones, pues en caso de que las mismas se emitieran en el sentido de declarar que efectivamente se habían cometido violaciones sustanciales en el proceso o la calificación misma, la Cámara de Diputados emitía una nueva resolución, definitiva e inatacable.

La legislación en análisis rigió durante tres elecciones federales sucesivas, por lo que pasadas las elecciones de 1985 se procedió, por parte del gobierno de Miguel de la Madrid a enviar una iniciativa de reforma constitucional y un nuevo Código Federal Electoral publicado el 12 de febrero de 1987, el cual instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, como organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para conocer de los recursos de apelación y queja. Sin embargo, el carácter administrativo de dicho organismo no garantizó la independencia en las decisiones tomadas por el mismo, aunado al hecho de la última palabra en cuanto a la calificación comicial la seguía teniendo el Colegio Electoral, pues éste podía modificar las resoluciones del Tribunal.

Como el primer antecedente del sistema de justicia electoral actual se llevó a cabo la reforma constitucional de 1990 y creación del Código Federal

¹⁷. WOLDENBERG, José. "Elecciones y legislación en México", p. 32. En: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Abril-Junio 1990. [en línea] disponible en: www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_O50_04.pdf

¹⁸. En el artículo 60 de la Constitución, se prevía que la Cámara de Diputados se erigiera en Colegio Electoral.

de Instituciones y Procedimientos Electorales del mismo año, a través del cual se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), como órgano jurisdiccional autónomo. Se planteó un sistema de medios de impugnación, tanto de carácter administrativo como jurisdiccional. Incluido el recurso de inconformidad, para objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de votación en casilla o la nulidad de elección, cuya resolución correspondía a la Sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con las reformas constitucionales y legales de 1993-1994, el Tribunal Federal Electoral se constituyó como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, creándose una nueva sala, denominada de segunda instancia, introduciéndose así la participación del Poder Judicial de la Federación en lo electoral, rompiendo una tradición de casi cien años, pues esta Segunda Instancia se conformaba por el presidente del Tribunal, más cuatro miembros de la Judicatura Federal, propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para cada proceso electoral.¹⁹

Con esta reforma se ratificó la competencia del Tribunal para resolver en forma definitiva e inatacable los recursos de apelación, revisión, inconformidad y reconsideración. Al momento de conocer el recurso de inconformidad que interpusieran los partidos políticos para hacer valer causales de nulidad, sus resoluciones ya no fueron revisadas o modificadas por los colegios electorales de la Cámara de Diputados y Senadores. Con ello se modificó el sistema de calificación, pues le correspondió al Tribunal Federal Electoral la calificación jurisdiccional de la elección de diputados y senadores, y sólo se reservó al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados la calificación para la elección de Presidente de la República.

Prácticamente todas las reformas tendientes a fortalecer el sistema político electoral mexicano se fueron replicando en las entidades federativas que avanzaron consistentemente en la consolidación de sus regímenes democráticos locales.

No obstante, los avances alcanzados en materia de justicia y federalismo electorales en los últimos años, las reformas de la última década del siglo XX marcaron el inicio de una paulatina centralización de la función jurisdiccional electoral.

¹⁹ MARTÍNEZ Gil, José Pablo y MACÍAS Hernández, Patricia. "Autoridades Electorales Jurisdiccionales en México". En: CORONA Nakamura, Luis Antonio y MIRANDA Camarena, Adrián Joaquín (Comps.). *Derecho Electoral Mexicano. Una visión local: Jalisco*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

En efecto, la reforma de 1996 establece que, el Poder Ejecutivo deja de formar parte del Consejo General del IFE, alcanzando de esta manera su plena autonomía; además, se integra el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado que deja de ser un mero controlador de la legalidad para garantizar además la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales, convirtiéndose en la última instancia para revisar la validez de las elecciones federales, estatales y municipales al extender a los procesos locales el control de constitucionalidad.

En 1996 se modificó el artículo 99 en su fracción IV para establecer que al tribunal electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso o el resultado final de las elecciones y que esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

Con esa reforma, se crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en donde por primera vez se incorporan el *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano* (JDC), que da a los ciudadanos la oportunidad de combatir los actos o resoluciones de las autoridades electorales que estimen violatorios de derechos como los de votar o ser votado, de asociación política y de afiliación partidista, entre otros. Además, se incorpora al sistema procesal electoral una nueva institución jurídica denominada *juicio de revisión constitucional electoral* (JRC) que es también un medio de control constitucional que queda a cargo de los tribunales de la federación para garantizar el pleno acatamiento de los actos y normas electorales de las entidades federativas a la Constitución. Si bien, ambos fueron creados como medios de control constitucional en sentido estricto, mediante la interpretación judicial fueron ampliando el campo de control al de la legalidad, pues el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido en jurisprudencia firme diversos criterios que le permiten adentrarse en problemas de estricta legalidad bajo la premisa de que el principio de constitucionalidad implica la correcta aplicación del orden normativo de las entidades federativas, y que su vulneración, actualiza la del máximo ordenamiento.

Así mismo, una importante adición en materia de control constitucional fue la relativa a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación plasmada en el artículo 105 constitucional²⁰ para conocer de la acción abstracta de inconstitucionalidad que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general (entre ellas las electorales como se afirma en el inciso f) de la fracción II, del 105) y la Constitución y determina que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución es ésta, deduciendo entonces que el Tribunal Electoral no se encuentra dotado de competencia para conocer la inconstitucionalidad de preceptos electorales. Al respecto, el Tribunal electoral estableció una tesis de jurisprudencia histórica cuyo rubro señala: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ESTAS SE OPOGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.”²¹

Posteriormente, la Corte reiteró que la única vía para denunciar la inconstitucionalidad de las leyes electorales es la acción abstracta a su cargo por lo que estableció una tesis de jurisprudencia bajo el rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARCE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES”.²²

Sin embargo, es pertinente señalar que este último criterio quedó sin efecto por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, mediante el cual se modificó el texto del propio artículo 99 constitucional para afirmar de manera expresa la facultad del tribunal electoral de inaplicar disposiciones legales contrarias a la Constitución.

Como consecuencia de la inconformidad que planteó un numeroso grupo de ciudadanos identificados con el Partido de la Revolución Democrática y sus aliados, respecto de los resultados de la elección presidencial de 2006, en 2007 se llevó a cabo una nueva reforma constitucional que, parecía apuntalar el sistema federal estableciendo que los medios de control de constitu-

20. Esto es parte de la reforma judicial al texto constitucional de 31 de diciembre de 1994.

21. Tesis S3ELJ 05/99. Por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Revista Justicia Electoral 2000, suplemento 3, pp. 21-23, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

22. Tesis P./J.23/2002 consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, 9ª época, Pleno, Tomo XXXI, enero 2010, página 22, registro número 165,367.

cionalidad creados en el 96, serían procedentes siempre y cuando hubiese violaciones directas a la Constitución general y en los casos en que trascendieran al resultado de las elecciones, pero lo cierto es que si se analiza con detenimiento el contenido de los artículos reformados, no queda claramente establecida la obligación del Tribunal Federal de observar los principios del sistema federal, respetando en todo momento la autonomía de las entidades federativas, es decir, en ambos artículos encontramos las mismas deficiencias o vicios que consisten en la falta de claridad en cuanto a la limitación de las facultades del Tribunal Electoral lo que les ha permitido realizar constantemente el control de legalidad, que corresponde a los Tribunales locales.

Han surgido muchos cuestionamientos y controversias sobre los distintos criterios de interpretación de nuestra Carta Magna respecto del juicio de revisión constitucional electoral. Lo que queda claro es que la forma en la que se está llevando a cabo resulta contraria a la esencia del sistema federal, ya que propicia una excesiva intervención de la federación en los asuntos internos de las entidades, al grado de resolver conflictos tan específicos que pareciera que el trabajo realizado por los tribunales de las entidades federativas no tuviere ninguna importancia, o bien que se consideren como un mero requisito de procedibilidad para acceder a las instancias federales, atacando así la soberanía de los estados y sus autoridades, por lo que resulta necesaria la determinación expresa y clara de las facultades de la autoridad electoral federal, a fin de establecer límites a sus actuaciones para garantizar y salvaguardar la independencia y autonomía de las autoridades electorales de los estados, pues es indiscutible que si algo hay relativo a su régimen interior, es precisamente la elección de sus representantes y gobernantes, por lo que el poder central debe respetar los procesos electivos y la calificación que de los mismos hagan las autoridades locales, salvo cuando éstas vulneren directamente disposiciones constitucionales.

IV. Propuestas de Centralización Electoral

La consolidación de las instituciones electorales, tanto en el ámbito federal como en el local, se debe principalmente a la evolución de la propia distribución de competencias del sistema federal, que permite que el desarrollo equilibrado de frenos y contrapesos armonice el ejercicio del poder en todas las esferas.

La cooperación entre autoridades sean administrativas o jurisdiccionales de carácter local y federal permite una retroalimentación que sirve de fundamento para la mejora constante de los procesos e instituciones que se ocupan en México de la preparación de elecciones y su calificación.

Sin embargo, para que esa consolidación sea una realidad en el contexto mexicano, se ha requerido establecer, como señala Dieter Nohlen, criterios de evaluación capaces de determinar el cumplimiento de las exigencias que deben satisfacer las expectativas mínimas de una realidad social y política determinada.

Las consecuentes modificaciones y adecuaciones se pueden dar, tanto por la vía legislativa o reglamentaria, como desde la propia aplicación o interpretación de la norma que organiza las instituciones del Estado; la primera vía está a cargo de actores políticos como los titulares del poder administrativo, partidos políticos y legisladores, quienes a través de la modificación legal, armonizan las instituciones a la realidad renovando sus reglas; la segunda queda a cargo de los órganos jurisdiccionales, quienes, con el dictado de sus fallos, establecen la adecuación de una norma jurídica a la realidad, con los mejores argumentos para influir positivamente sobre la misma.

Es en esa idea, que diversos actores políticos se han venido planteando la revisión de algunas instituciones del Estado mexicano, entre las cuales están los organismos electorales, tanto federales como locales, pero desgraciadamente sin tomar en cuenta el contexto de un Estado de naturaleza y vocación federal.

Principalmente los partidos políticos, por sí o a través de sus grupos parlamentarios en los órganos legislativos, han venido planteando la necesidad de modificar componentes del sistema político-electoral, como son los órganos técnicos especializados en materia electoral.

Uno de los primeros momentos en los que se planteó tal discusión, fue en la reunión para la reforma del Estado de 2007 que comenzó en el Palacio de Minería de la Ciudad de México, donde participaron las principales fuerzas políticas representadas en cuerpos legislativos. En ella se puso a discusión una amplia agenda de los temas que debía incluir un gran acuerdo para la reforma del Estado.

Específicamente en las propuestas de los partidos Revolucionario Institucional²³ y de la Revolución Democrática²⁴ se plantearon críticas respecto al esquema actual de las instituciones electorales, proponiendo no sólo la adecuación de calendarios electorales empatando en una sola fecha las elecciones federales y locales, y pugnando por eliminar la existencia de institutos y tribunales electorales locales, para ayudar a obtener una disminución en el costo económico que significan los procesos electivos en México.

Dentro de la propuesta presentada por el Partido Revolucionario Institucional el 24 de mayo de 2007, en el capítulo II “Democracia y sistema electoral”, se propone la creación del Instituto Nacional Electoral que adopte facultades para organizar elecciones locales, pues, se precisa en el documento, si bien en la construcción institucional se optó por un modelo de niveles de competencia federal y estatal (con órganos administrativos y jurisdiccionales), **“en la realidad prevalece una duplicidad de funciones que encarece el costo de la organización de las elecciones, tanto para las entidades como para la federación sin que ello se traduzca en una mayor confianza o eficiencia en la organización electoral”**.²⁵ Es así, que según se señaló, en aras de un abaratamiento de los costos económicos que trae consigo el actual esquema, se propuso que tal Instituto supla las funciones de las autoridades locales.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática, señaló en el mismo foro de debate, en el tema “democracia y sistema electoral” la idea de “renovar el total de las autoridades electorales y crear el Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana, con vocación federalista”.²⁶

²³. Propuesta presentada por el Partido Revolucionario Institucional en la mesa para la reforma del estado el 24 de mayo de 2007, [en línea] disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/PRI/pri.pdf fecha de consulta 30 de noviembre 2012.

²⁴. Propuesta presentada por el Partido de la Revolución Democrática en la mesa para la reforma del estado el 24 de mayo de 2007, [en línea] disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/PRD/prd.pdf fecha de consulta 30 de noviembre 2012.

²⁵. Vid. Propuesta presentada por el Partido Revolucionario Institucional en la mesa para la reforma del estado el 24 de mayo de 2007, [en línea] disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/PRI/pri.pdf fecha de consulta 30 de noviembre 2012.

²⁶. Vid. p. 5 Propuesta presentada por el Partido de la Revolución Democrática en la mesa para la reforma del estado el 24 de mayo de 2007, [en línea] disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/PRD/prd.pdf fecha de consulta 30 de noviembre 2012.

Sin embargo, ninguna de las dos propuestas, fue incluida dentro del proyecto final de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Senado,²⁷ del 22 de agosto de 2007.

Aún así, después de la reunión en cuestión hubo una propuesta formal para una modificación institucional en el mismo sentido de eliminar “la carga” que representan los institutos y tribunales electorales de las entidades federativas.

El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado, presentó a través de senador José González Morfín²⁸ una iniciativa con proyecto de decreto para la reforma de diversas disposiciones constitucionales en la que proponía de nueva cuenta revisar las instituciones democráticas de México y el propio sistema electoral, que resultaba uno de los más costosos del mundo, por lo que en su concepto, debería homogenizarse la calidad de los procesos electorales en México, a través de la unificación de calendarios electorales federales y locales y la creación de órganos nacionales, para que de tal manera “se reduzca el gasto electoral al eliminar 32 órganos administrativos electorales y sus correspondientes tribunales estatales”.

En el mismo sentido, el Partido de la Revolución Democrática, así como la coalición Movimiento Progresista (Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano), incluyeron dentro de las plataformas electorales para el proceso federal 2011-2012²⁹ una serie de planteamientos relativos a la reforma del Estado, gobernabilidad democrática y nueva constitucionalidad, respecto a la reforma electoral en las propuestas 24 y 25 en los términos siguientes:

24. Promover las reformas necesarias para armonizar los calendarios electorales del país, con el objeto de facilitar la participación electoral y reducir sustancialmente el dispendio de recursos públicos en elecciones.

²⁷. Es posible advertir de la simple lectura a la propuesta electoral presentada por dicha Comisión [en línea] disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/democracia/democracia1.pdf fecha de consulta: 30 de noviembre de 2012.

²⁸. Vid. la propuesta concreta en el Diario de debates de la LXI Legislatura, año I, diario 12, segundo período ordinario, de fecha 11 de marzo de 2010.

²⁹. Consultable en la página del Instituto Federal Electoral las distintas plataformas de partidos y coaliciones, en particular la del PRD y el de la coalición Movimiento Progresista [en línea] disponible en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Plataformas_electorales/ fecha de consulta 30 de noviembre 2012.

25. Federalizar los procedimientos y las autoridades electorales locales, bajo la responsabilidad de un solo órgano que genere la credibilidad, confianza en los procesos a todos los niveles y reduzca los gastos excesivos que se derivan de la duplicidad existente.

Por último, en los días posteriores a la toma de protesta del titular del Ejecutivo federal para el cargo 2012-2018, se presentó a instancia del presidente Enrique Peña Nieto un acuerdo denominado “Pacto por México” que suscribió en conjunto con los presidentes de comités ejecutivos nacionales de los de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, el cual contiene una serie de propuestas y compromisos entre los que se encuentra el de “crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales”.³⁰

De lo anterior es posible advertir la idea generalizada, entre las diversas fuerzas políticas representadas en los órganos legislativos federales de modificar el sistema institucional de las autoridades electorales, para pasar de un esquema eminentemente federal o uno llamado *nacional* (que bien pudiera considerarse central), en el cual existiera un solo órgano administrativo electoral para organizar los procesos federales y locales, cuyas controversias serían resueltas en única instancia por un órgano jurisdiccional nacional. Esa idea ha estado fundada siempre en el argumento falaz de disminuir costos económicos, ignorando la contribución del actual sistema para la normalidad democrática en cada una de las regiones del país.

V. Aportaciones de las entidades federativas en materia electoral

Es indudable que la destacada labor de los Tribunales Electorales Locales, en sus 15 años de existencia ha sido un elemento fundamental para el fortalecimiento del principio básico del federalismo, consistente en la coexistencia de un orden central y otro local, con atribuciones diversas pero que se

³⁰. Compromiso 90 que refiere a impulsar una reforma electoral en temas variados, y dentro del capítulo Partidos y Elecciones del punto 5 Acuerdo para la Gobernabilidad Democrática. [en línea] disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf> fecha de consulta 30 de noviembre 2012.

complementan en la integración de la voluntad popular para la elección de gobernantes y representantes populares.³¹

Para ilustrar lo anterior, es necesario referirnos a diversos antecedentes y resoluciones emitidas por las jurisdicciones estatales, que han sido precursoras de criterios cristalizados en reformas constitucionales y legales, marcando con ello el rumbo de la Justicia Electoral en nuestro país.

Por mencionar sólo algunos casos, nos referimos a los siguientes:

El estado de Yucatán fue el primero en reconocer, en el año de 1922, la ciudadanía de la mujer, 31 años antes de su inclusión en la Constitución mexicana; un año después, ya se contaba con tres diputadas electas. Le siguieron estados como, San Luis Potosí, Chiapas y Chihuahua; este último implementando el sufragio femenino en el año de 1939,³² 13 años antes de que Adolfo Ruiz Cortines, entonces candidato a la presidencia de la república, planteara su inclusión a la Constitución federal.

En la década de los ochenta, las entidades del norte del país fueron pioneras en la *democratización del país*. En el caso del Estado de Chihuahua, el proceso comicial de 1986 representó un reto institucional importante cuando algunos inconformes, a falta de instancias verdaderamente autónomas, acudieron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos denunciando el actuar del Colegio Electoral de la entidad federativa. La comisión recomendó al Estado mexicano la realización de adecuaciones electorales que permitieran la mayor competencia y protección de los actores políticos. Así, en 1994 se creó en Chihuahua el Tribunal Estatal de Elecciones, convirtiéndose en la entidad pionera al instaurar la heterocalificación jurisdiccional, modelo que sería imitado por el resto de los estados de la federación.³³

El Tribunal Estatal de Elecciones nació como un órgano autónomo, de legalidad y plena jurisdicción en la materia; competente para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presentaran en materia electoral, así como las interpuestas contra declaraciones de validez y

31. ARMENTA López, Leonel Alejandro. *“La forma federal de Estado”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2005, p. 37.

32. De acuerdo al Decreto 62, publicado en el Periódico Oficial del Estado número 25, de fecha 24 de junio de 1939 mediante la cual se modifica el artículo 20 de la Constitución Política del Estado que precisa los ciudadanos del estado son “los hombres y mujeres mayores de dieciocho años siendo casados o de veintiuno si no lo son, siempre que unos y otras tengan un modo honesto de vivir.”

33. CORTINAS, Murra. Gerardo. *“Las Elecciones en Chihuahua”* GCM EDICIONES Tribunal Estatal Electoral. México. 2007. p. 250.

el otorgamiento de constancias de mayoría y asignación. Se reservaba la declaratoria de validez de la elección de gobernador al Colegio Electoral, pero requería de la participación del Tribunal en caso de presentarse alguna impugnación.³⁴

Por otro lado, una de las aportaciones más importantes que se dio en materia de transparencia, certeza y garantía de individualidad del voto provino del estado de Baja California que, en 1991 se convierte en el primero que implementó la credencial para votar con fotografía como instrumento indispensable de identificación de los votantes, herramienta que en el año de 1994 es retomada por la federación y que se convertiría posteriormente en el medio de identificación por excelencia no sólo al momento de sufragar, sino en cualquier trámite ante autoridad y entes particulares.

En materia de participación ciudadana, el estado de Chihuahua contemplaba en su norma fundamental, desde la década de los noventa los instrumentos que no serían retomados por la Constitución federal sino hasta dieciocho años después, con la promulgación de la reforma política de 2012.³⁵ La consulta e iniciativa populares, el referéndum y plebiscito, así como la revocación de mandato, fueron considerados como derechos fundamentales del pueblo chihuahuense más de 15 años antes de su reconocimiento a nivel federal.

En materia jurisdiccional, las decisiones de los tribunales electorales locales han trazado el camino para una democracia más sólida.

A. El caso Ciudad Juárez

Los antecedentes litigiosos del caso se sitúan en las elecciones para la renovación del Ayuntamiento de Ciudad Juárez celebradas en el 2001, en las que resultó triunfadora la planilla postulada por el Partido Acción Nacional, debiéndose resaltar que la administración municipal saliente procedía de dicho Instituto Político.

El argumento principal del Partido Revolucionario Institucional, al momento de acudir vía recurso de inconformidad ante el Tribunal Estatal Electoral, era la inconstitucional participación del edil juareense a través de diver-

³⁴. Art. 37 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua. Decreto 403/94 de la XIV legislatura PE, publicado en el Periódico Oficial del Estado, no. 79, el 1 de octubre de 1994.

³⁵. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 9 de agosto de 2012.

sas formas, tales como, la difusión de *spots*, tanto por medio de la televisión local de Juárez, como en la cadena Univisión —con sede en el extranjero pero con espectro televisivo en la ciudad chihuahuense— en los que el presidente municipal panista celebraba logros en infraestructura y obra pública y lanzaba mensajes partidistas criticando a las otras fuerzas políticas; las entrevistas concedidas por el edil en tiempos prohibidos; desplegados publicados en periódicos locales un día antes de la elección; y la utilización de la fuerza pública el día de la elección para combatir supuestas prácticas fraudulentas.

El Tribunal Estatal Electoral, resolvió el medio de impugnación correspondiente decretando la nulidad de la elección de ayuntamiento del municipio de Juárez, Chihuahua, sustentando su resolución en el conjunto de irregularidades graves, relacionadas con la violación al principio constitucional de legalidad, considerando que el mismo obliga no sólo al cumplimiento del texto legal, sino a la protección de la autenticidad del proceso electoral.

Bajo este contexto, resulta innegable que el fallo del Tribunal Estatal Electoral, marcó un hito en la protección de los principios constitucionales de certeza, equidad, imparcialidad, libertad y autenticidad del sufragio, al haberse realizado un análisis contextual, interdependiente y multicausal de los agravios, basándose más que en la letra de la ley, en una interpretación técnico-jurídica de la misma, garantizando con ello los principios y valores constitucionales de la justicia electoral.

Precisamente esa interpretación técnico jurídica de carácter finalista sustentada por el Tribunal Local, fue el argumento principal de la parte actora en el Juicio de Revisión Constitucional, seguido ante la Sala Superior del Tribunal Federal, pues consideraba que el Tribunal Estatal había ido más allá de lo alegado por el Partido Revolucionario Institucional, ya que dicho instituto político había fundado sus pretensiones en causales específicas de nulidad descritas en el artículo 170 de la Ley Electoral del Estado, mientras que el Tribunal local aplicó la causal genérica prevista en dicho numeral, supliendo con ello en exceso e indebidamente la deficiencia presentada en la queja.

Sin embargo, la Sala Superior confirmó, la declaración de nulidad de elección, externando que el Tribunal Electoral no se había equivocado al considerar que los actos realizados por el Presidente Municipal saliente constituyeron una violación sustancial al proceso,³⁶ pues la autoridad jurisdiccional

³⁶. Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 08 de diciembre de 2001 en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral con el número de expediente SUP-JRC-196/2001.

local, atinadamente los valoró en conjunto, censurando así el argumento de la aplicación formalista y mecánica de los preceptos aislados provenientes de una ley secundaria, privilegiando en todo momento la cultura constitucional que debe regir en todo Estado Democrático de Derecho.

Hay que señalar, que el código comicial del Estado de Chihuahua incluyó por primera vez, en el mes de noviembre de 2006, es decir, dos años antes que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la prohibición de contratar y difundir propaganda electoral por parte de terceros, así como la prohibición a partidos políticos y terceros de recurrir a prácticas desleales, tales como denostaciones y difamaciones en contra de personas o instituciones relacionadas con el proceso electoral, buscando evitar la llamada *propaganda negra*.

B. El caso Yurécuaro

Tomando como marco los comicios para elegir ayuntamiento en el municipio de Yurécuaro en el Estado de Michoacán, el Tribunal Electoral local declaró la nulidad de la elección municipal el 8 de diciembre de 2007, mediante una resolución que representa otra valiente y ejemplar acción de un tribunal electoral local para defender la legalidad y el correcto desarrollo de los procesos electivos.

Para el efecto de justificar la afirmación señalada, es necesario conocer los antecedentes del caso, consistentes en la impugnación promovida por el Partido Acción Nacional ante el Tribunal Electoral de Michoacán externando como motivos de disenso la violación de principios fundamentales de la elección al haber utilizado como propaganda electoral durante toda la campaña política, símbolos, imágenes, palabras y festividades de connotación religiosa, por lo que en su concepto los comicios locales no eran aptos para surtir efectos legales.

Debe recordarse que para el momento en que el Tribunal Electoral de Michoacán, resolvió este asunto, la nulidad de elección por causal abstracta había dejado de tener vigencia, como consecuencia de la reforma al artículo 99 constitucional, por lo que la cuestión previa a resolverse consistía en si sólo se podía declarar la nulidad de una elección en los supuestos de hecho exclusivamente contemplados por la legislación secundaria.

El fallo del Tribunal Electoral de Michoacán, respetó en todo momento la disposición constitucional en comento, así como el criterio jurisprudencial recientemente adoptado, al no decretar la nulidad de la elección en el Municipio de Yurécuaro, atendiendo a la causal abstracta, pues sostuvo que no obstante el legislador secundario omita regular expresamente en la ley una causa específica de nulidad, frente a la presencia de una violación grave y generalizada a los principios rectores de la materia electoral, es posible aplicar las normas de la Constitución general y, en su caso, declarar la nulidad de la elección.

Con esto, el órgano jurisdiccional local, materializó lo expresado por Dworkin, en el sentido de que el derecho no se compone sólo de textos normativos, o de normas, sino también de principios, los cuales desde luego requieren una labor interpretativa, atendiendo a su generalidad y amplitud; ello al concluir que si bien existen las nulidades legales, también hay nulidades derivadas de la afectación a los principios contenidos en la Carta Magna y en las constituciones locales.

De esta forma, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán tuteló los principios constitucionales en materia electoral, al decretar la nulidad de la elección del Municipio de Yurécuaro, por la violación al principio constitucional consagrado en el artículo 130 constitucional.

En ese tenor, se debe resaltar la trascendencia de la resolución, pues destacó el respeto a los principios constitucionales, que forman parte del sistema jurídico supremo que el Estado ha adoptado para reglamentar la forma de gobierno, el ejercicio de la soberanía y los medios legítimos para renovar los cargos públicos, los cuales requieren del debido funcionamiento del Estado como federación, en todas sus partes y mediante el ejercicio pleno de las competencias de todos sus componentes esenciales.

C. El caso Hank Rhon

El caso de Jorge Hank Rhon en 2007 significó una oportunidad más para la construcción democrática desde las entidades federativas.

En ese año, el estado de Baja California habría de renovar los poderes ejecutivo y legislativo local, así como sus ayuntamientos. El entonces Presidente Municipal de Tijuana, Jorge Hank Rhon, solicitó su registro como candidato a gobernador por la “Alianza para que Vivas Mejor” formada por los partidos

nacionales Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y un partido político local. En ese momento, la Constitución política del estado consagraba una antinomia en materia de derechos políticos, pues el artículo 42 del máximo ordenamiento estatal impedía a diversos funcionarios, entre los que se encontraban los Presidentes Municipales, ser candidatos a Gobernador del estado,³⁷ a pesar de que se separasen del cargo con noventa días de anticipación, plazo considerado como válido en el artículo 41 fracción VI.³⁸

Los partidos Acción Nacional y Nueva Alianza, que conformaban la “Alianza por Baja California”, se inconformaron ante el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de ese estado, el cual acordó por mayoría retirar el registro al candidato y ordenó a la coalición que lo sustituyera.

Sin embargo, el voto particular del Magistrado Germán Leal, reflejó una doctrina jurídica de avanzada que sería retomada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver la impugnación que más tarde se interpondría.

El voto particular rescataba, y tenía como fundamento principal, lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la decisión de los asuntos públicos; a votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas en condiciones generales de igualdad para las funciones públicas de su país. Así mismo señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de ese derecho exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal.

De lo anterior se desprendían según el Magistrado Leal Franco³⁹, las limitaciones exclusivas que puede imponer la legislación de los Estados fir-

³⁷. Constitución Política del Estado de Baja California. Artículo 42. No podrán ser electos Gobernador del Estado: Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Diputados locales, Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores de los Ayuntamientos durante el periodo para el que fueron electos; aun cuando se separen de sus cargos; con excepción de los suplentes siempre y cuando éstos no estuvieren ejerciendo el cargo.

³⁸. Constitución Política del Estado de Baja California:
Artículo 41.- Para Gobernador del Estado se requiere:
VI.- No tener empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, en los Organismos descentralizados municipales o estatales, o Instituciones educativas públicas; salvo que se separen en forma provisional, noventa días antes del día de la elección.

³⁹. Voto particular del Magdo. Germán Leal Franco, en relación con el recurso de inconformidad RI-023/2007. Del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, del 15 de junio de 2007.

mantes al ejercicio de los derechos políticos, entre las cuales no se encuentra la contenida por la Constitución de Baja California. De conformidad con este Tratado y por la Ley Suprema de la Nación, se desprendía que en efecto era factible separarse de un cargo de elección popular con la finalidad de contender por otro, siempre que se hiciera con la temporalidad exigida por la norma; si la legislación secundaria no garantizaba los medios necesarios para proteger tal derecho, sería necesario entonces que el propio Tribunal aplicara esa protección, contenida en la Constitución Federal y reforzada además por los tratados internacionales,⁴⁰ mediante el ejercicio de una interpretación conforme.

El magistrado sostuvo que por tanto, las facultades que se reconocen a favor del legislativo no deben utilizarse para edificar restricciones o limitaciones que anulen los derechos de los ciudadanos, sino que, por el contrario, deben ser utilizadas para dar eficacia a su contenido y posibilitar al máximo su goce y ejercicio.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siguiendo el criterio del magistrado Leal Franco, determinó revocar la resolución de la autoridad local y garantizar la subsistencia del registro del candidato, apoyándose en los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que consideran que las limitaciones al derecho de ser votado sólo son justificadas cuando se deben a circunstancias inherentes a la persona, con lo cual se excluyen otro tipo de atributos o circunstancias que limiten ese derecho. Tal prerrogativa es fundamental y no debe ser restringida, sino en su caso ampliada, puesto que la democracia implica participación y no limitación al ejercicio de los derechos fundamentales.

D. El caso Temósachi

Durante el proceso electoral de 2007 para la renovación de ayuntamientos en el Estado de Chihuahua, la coalición PRI-PANAL impugnó ante el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, la designación del candidato del Partido Acción Nacional a ocupar el cargo de presidente municipal de Temósachi,

⁴⁰. Principalmente el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

argumentando que dicho ciudadano había fungido como consejero electoral en el proceso electoral 2004.

El recurrente expresaba que de acuerdo a la legislación electoral local vigente, el candidato no se había separado del cargo con la temporalidad exigida por la ley, toda vez que el mismo había fungido como consejero en la Asamblea Electoral de aquel municipio durante el proceso electoral local de 2004, en el cual se celebró la jornada comicial el domingo 4 de julio, y la jornada del siguiente proceso electivo en la entidad habría de celebrarse el 1 de julio de 2007, con lo cual no se cumplía con el plazo mínimo de tres años anteriores a la elección, en la separación del cargo, para poder postularse a un cargo público, situación que lo inhabilitaba para presentarse como candidato a presidente municipal en las elecciones de 2007.

En este sentido, el Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, determinó confirmar la elegibilidad del candidato y los resultados electorales, estimando que la candidatura no sufría de ningún vicio de inelegibilidad, y que por el contrario la legislación electoral local afectaba los derechos políticos del ciudadano en el caso concreto, toda vez que la restricción impuesta por la ley a los consejeros electorales implicaba en los hechos una suspensión en la prerrogativa del sufragio pasivo por un término de seis años, que excedía por mucho cualquiera de las otras limitaciones que existían en el ordenamiento jurídico local.

De esta manera, el Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, llevó a cabo una interpretación conforme al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, haciendo un ejercicio de confrontación normativa del derecho interno con la norma internacional invocada, tomando como fundamento los atributos de la persona humana, justificando una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos.⁴¹

El caso Temósachi destaca en materia de control de convencionalidad debido a la unanimidad que caracterizó la decisión del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ejerciendo la convicción garantista de derechos humanos, innovadora en el año de 2007 y de plena vigencia en nuestros días, derivado de la reforma constitucional publicada el 10 de junio del año 2011.

Por falta de espacio, sólo se comentan éstos, que forman parte de un enorme conjunto de casos, en que la actividad jurisdiccional al interior de las

41. Preámbulo de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32).

entidades federativas representa un referente importante a nivel nacional. Los casos que se describen son sólo algunos de los muchos que han destacado por su alto nivel y calidad jurídica; la actividad jurisdiccional de los tribunales electorales locales, la capacitación de sus magistrados, la propiedad y pertinencia de sus sentencias, son elementos indispensables no sólo para el fortalecimiento de la vida democrática dentro de sus fronteras, sino que contribuyen al desarrollo de la democracia nacional.

VI. Conclusión

En el presente trabajo se reseñaron las principales propuestas de los diversos partidos políticos que fueron puestos sobre la mesa para la reforma del Estado en el año 2007, y en la que había concordancia sobre la iniciativa de crear un Instituto Nacional de Elecciones en México, eliminando los treinta y dos institutos de las entidades federativas, así como los tribunales y salas electorales locales para dejar sus funciones al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Conforme a lo analizado, parece que el gran dilema en la agenda de la reforma del Estado en la actualidad, está en la modificación institucional de la forma de Estado federal para centralizar algunas funciones de gran relevancia, en particular, el de las instituciones electorales, a través de la nacionalización del sistema, con la necesaria desaparición de institutos y tribunales en las entidades federativas.

Esta discusión, como se ha observado en las iniciativas de las distintas fuerzas políticas, determina de manera equivocada que el desarrollo del Estado federal en México requiere la concentración del poder en órganos de carácter federal, con el solo argumento de abaratar costos económicos en los distintos procesos electivos.

Sin embargo, no es posible compartir tal opinión ni atribuir los vicios y consecuencias inaceptables del actual sistema electoral mexicano a la coexistencia de instituciones duales en estados y federación.

Y es que el Derecho Electoral, como parte del ordenamiento jurídico, no puede analizarse fuera de su contexto humano. El análisis jurídico puramente matemático, se considera una pretensión vana; pues, como lo expresa

François Ost,⁴² la sociedad y el Derecho postmoderno merecen algo mejor que un artificio teórico.

Suponer que actualmente baste con un derecho codificado, analizado bajo la visión del juez jupiterino donde las soluciones sean deducidas de reglas generales, derivadas ellas mismas de principios todavía más generales siguiendo inferencias lineales y jerarquizadas,⁴³ escapa de la complejidad jurídica que actualmente envuelve nuestro entorno, el cual necesariamente exige un análisis de los casos concretos desde una visión que tome en cuenta la singularidad de los intereses en conflicto, respondiendo a la realidad social imperante.

En esa tesitura, es dable concluir que no es a través de la centralización de la función electoral que los ideales del Derecho, la democracia y el Estado liberal serán legitimados. Por el contrario, mediante el desarrollo de instituciones locales fuertes, para la organización de las elecciones y la resolución de conflictos derivados de las mismas, se logrará afianzar un efectivo Estado social y democrático de derecho.

Visto de esta manera, la relevancia de las autoridades electorales en las entidades federativas, además de dar confianza en los ciudadanos, a través de la inmediatez en el conocimiento de las controversias surgidas, trae consigo la garantía de que las resoluciones se dictan desde una óptica de cercanía, tomando en cuenta en todo tiempo, precisamente el contexto histórico, social y cultural del lugar donde se han llevado a cabo los actos y comicios materia del conflicto.

Nuestra Nación tiene una composición pluricultural, y ciertamente como lo expresa Will Kymlicka,⁴⁴ las sociedades modernas tienen que hacer frente cada vez más a grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad, así como que sus diferencias sean ubicadas dentro del contexto nacional, y si bien es cierto, *no hay una conexión intrínseca entre el federalismo y diversidad cultural, el federalismo constituye una estrategia común para acomodar (reconocer) a las minorías nacionales. No es sorprendente que países que son una federación de pueblos, hayan constituido también una federación política.*⁴⁵

42. Vid. OST François. "Júpiter, Hércules, Hermes: tres modelos de juez." Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, número 14. Alicante. España. Departamento de Filosofía de Derecho.

43. Íbid.

44. Vid. KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural*. Paidós. Estado y Sociedad. España. 1996. p. 25.

45. Ídem p. 49

Así pues, la permanencia de las instituciones comiciales en las entidades federativas, obedece a la necesidad de que los tribunales locales realicen no sólo un análisis jurisdiccional de los asuntos de su competencia, sino también del contexto social imperante en la zona en que se presentan, ajustándose, sin salir del campo de la legalidad desde luego, a las necesidades e intereses de la cultura predominante en el entorno.

Ahora bien, no podemos afirmar que la actuación de las autoridades estatales sea infalible, ni esté exenta de intereses o presión externa en su ejercicio, pero contra esas realidades opera otra de las virtudes del federalismo: el fungir como un factor de las limitaciones de los poderes públicos, pues al multiplicarse los centros de poder y distribuir sus competencias, opera como el mejor antídoto de las tendencias organicistas de la democracia.⁴⁶

Más aún, el federalismo lleva a un incremento de la libertad política, ya que es innegable que la multiplicación de los centros de poderes suscitan una mayor participación de los ciudadanos en la cosa pública,⁴⁷ lo que sólo se garantiza conforme a lo expuesto por Norberto Bobbio⁴⁸ con una sociedad centrífuga, que no tenga un solo centro de poder, sino muchos, por lo que sin duda la coexistencia de las instituciones federadas en materia electoral, abonan a la construcción de una sociedad más plural y democrática.

^{46.} Así se afirma en FERRAJOLI, Luigi. *"Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia"*. Tomo 2. Teoría de la democracia. Trotta. Madrid. 2007. p. 543.

^{47.} *Ibidem*.

^{48.} BOBBIO, Norberto. *"El futuro de la democracia"*. Fondo de Cultura Económica. México. 2007. p. 30.

Bibliografía

- Armenta López, Leonel Alejandro. *"La forma federal de Estado"*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2005.
- Bobbio, Norberto. *"El futuro de la democracia"*. Fondo de Cultura Económica. México. 2007.
- Canel Acevedo, Pedro. *"Reflexiones sobre la Constitución Española, Cortes nacionales y estado de la presente guerra"*.
- Carpizo, Jorge. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. H. Cámara de Diputados, LV Legislatura. Tomo XIII. arts. 123-136. México 1966 Reim. 1994.
- Conde de Toreno, *"Historia del levantamiento, guerra y revolución de España"*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- Corona Nakamura, Luis Antonio y MIRANDA Camarena, Adrián Joaquín (Comps.). *"Derecho Electoral Mexicano. Una visión local: Jalisco"*. Marcial Pons, Madrid, 2010.
- Cortinas, Murra. Gerardo. *"Las Elecciones en Chihuahua"* GCM EDICIONES Tribunal Estatal Electoral. México. 2007.
- Cué Cánovas, Agustín, *"El federalismo mexicano"*. México Libro Mex Editores, 1960.
- Del Rosario Rodríguez, Marcos y Herrerías Cuevas, Ignacio F., *"El control de constitucionalidad y convencionalidad."*
- España, Cortes, 1810-1813, Diario de discusiones y actas de las Cortes, Tomo XI (13 de enero de 1812).
- Ferrajoli, Luigi. *"Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia"*. Tomo 2. Teoría de la democracia. Trotta. Madrid. 2007.
- Ferrer McGregor, Eduardo. *"Derecho procesal constitucional"*. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. Porrúa. Tomo II. México. 2003.
- González Oropeza, Manuel (Coord.) *"Justicia Electoral en México. 20 años"*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Edición 2009, Tomo I.
- Kymlicka, Will. *"Ciudadanía multicultural"*. Paidós. Estado y Sociedad. España. 1996.
- Márquez Rábago, Sergio R. *"Evolución constitucional mexicana"*. Porrúa. México. 2002.

- Medina Peña, Luis, *"Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994"*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Miranda Basurto, Ángel. *"La evolución de México"*. México, Numanica, S. A. 1989, 367 p.
- Minor Franco, Rafael. (Dir.) *"México y las Cortes Españolas. 1810-1822. Ocho ensayos"*. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Cámara de Diputados. José Esteban Calderón (trad). Primera edición en español, 1984. 241 p.
- Nohlen, Dieter. *"El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico"*. Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ)-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. 2003.
- Ots Capdequi, José María. *"El Estado español en las Indias"*. México, El Colegio de México, 1941.
- Ost François. *"Júpiter, Hércules, Hermes: tres modelos de juez"*. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, número 14. Alicante. España. Departamento de Filosofía de Derecho.
- Rabasa, Emilio O. *"Historia de las constituciones mexicanas"*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tercera ed. 2002, México, 104 p.
- Romero Vargas, Iturbide, Ignacio, *"La organización política de Anáhuac"*. México, Luciérnaga, 1957.
- Schuartz, Bernard. *"Los Poderes del Gobierno"*. Vol. I Poderes Federales y Estatales. 1ª Ed. Unam. México. 1966.
- Valadés, Diego Coordinador. *"Estudio sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos"*. Homenaje a Pedro J. Frías. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM Doctrina Jurídica 146. México. 2003.

Páginas electrónicas

- VALENCIA Carmona, Salvador. *"En torno al federalismo mexicano"*. [En línea] [Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2012] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1088/19.pdf>
- WOLDENBERG, José. *"Elecciones y legislación en México"*, p. 32. En: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Abril-Junio 1990. [en línea] disponible en: www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_O50_04.pdf fecha de consulta 30 de noviembre de 2012.

- Plataformas electorales para el proceso federal 2011-2012 del Partido de la Revolución Democrática y del Movimiento Progresista, [en línea] disponible en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Plataformas_electorales/ fecha de consulta 30 de noviembre 2012.
- Pacto por México. Compromiso 90 que refiere a impulsar una reforma electoral en temas variados, y dentro del capítulo Partidos y Elecciones del punto 5 Acuerdo para la Gobernabilidad Democrática. [en línea] disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf> fecha de consulta 30 de noviembre 2012.
- Propuesta de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Senado presentada en la mesa para la reforma del estado, [en línea] disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/democracia/democracia1.pdf fecha de consulta 30 de noviembre 2012.
- Propuesta del Poder Judicial a la Reforma del Estado. [En línea] disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/Poder%20Judicial/Poder%20Judicial.pdf fecha de consulta: 2 de diciembre de 2012.
- Propuesta presentada por el Partido de la Revolución Democrática en la mesa para la reforma del estado el 24 de mayo de 2007, [en línea] disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/PRD/prd.pdf fecha de consulta 30 de noviembre 2012.
- Propuesta presentada por el Partido Revolucionario Institucional en la mesa para la reforma del estado el 24 de mayo de 2007, [en línea] disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/posicion_partidos/PRI/pri.pdf fecha de consulta 30 de noviembre 2012.
- Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 08 de diciembre de 2001 en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral con el número de expediente SUP-JRC-196/2001.
- Sentencia dictada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1º de diciembre de 2009 en la Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64 y 65. Publicadas en el DOF 4ta sección viernes 29 de enero de 2010 pp 92-97.

Tesis S3ELJ 05/99. Por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Revista Justicia Electoral 2000, suplemento 3, pp. 21-23, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tesis P./J.23/2002 consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, 9ª época, Pleno, Tomo XXXI, enero 2010, página 22, registro número 165,367.

Ordenamientos

Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Decreto del 4 de octubre de 1824.

Constitución Política del Estado de Baja California.

Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE DURANGO

Roberto Herrera Hernández

BALANCE DE LA EXPERIENCIA ELECTORAL EN EL ESTADO DE DURANGO 2000-2012

A 12 años de haberse dado la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, las experiencias electorales han sido distintas en todas las entidades federativas.

Y es que hay un argumento casi incontrovertible, a excepción de los procesos electorales locales que son coincidentes con el proceso electoral federal, el ambiente, la efervescencia política, vivida en los Estados con motivo de la celebración de un proceso electoral estatal, es completamente diferente a lo vivido en ocasión a un proceso electoral federal.

Se afirma lo anterior, sobre la base de que en el Estado de Durango, los actores políticos (ciudadanos, partidos políticos y candidatos), se compenetrarán más en los procesos electorales locales, que en los procesos electorales federales. Incluso, se aprecia un mayor activismo por parte de estos actores, y de los órganos gubernamentales que tratan de incidir en la contienda electoral.

En materia de impugnaciones, la experiencia demuestra, que se ha incrementado en número y la complejidad de las impugnaciones sometidas al imperio del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango.

Bajo ese estado de cosas, en este trabajo, se abordará la experiencia que en materia electoral ha tenido nuestra entidad, del año 2000 al 2012, acen tuando en el aspecto contencioso-electoral, y la evolución que ha tenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado en la consolidación de un sistema integral de justicia electoral, garante de los principios de constitucionalidad y legalidad en la materia.

Por lo que en primer lugar, se abordan los antecedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango.

En segundo término, se hará mención de los datos estadísticos atinentes a los medios de impugnación presentados durante el periodo del año 2000

al 2011, para posteriormente, establecer una correlación entre esos datos, y el papel que ha tenido el Tribunal Electoral en la consolidación de un sistema integral de justicia electoral en el Estado.

Y por último, se esbozará un análisis de la reforma constitucional del año 2007, y su impacto en el proceso electoral 2010, celebrado en el Estado de Durango.

1. Antecedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango

1.1. Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para el Estado de Durango 1979

El día veintitrés de diciembre del año 1979, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Durango, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para el Estado de Durango, en la que se previeron medios de impugnación para combatir los actos o resoluciones emanados de los organismos encargados de preparar las actividades tendentes a desarrollar los procesos electorales.

La ley dispuso al efecto, los recursos de inconformidad, protesta, queja, revocación, revisión, y reclamación, de este último, le correspondía conocer y resolver al Supremo Tribunal de Justicia, y sus resoluciones eran examinadas por el Congreso del Estado, el que se erigía en Colegio Electoral a fin de emitir una nueva resolución, confirmando o modificando la calificación hecha por el Supremo Tribunal de Justicia.

1.2. Código Estatal Electoral de 1989: Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral

En 1989, en virtud de las reformas realizadas al artículo 37 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, por decreto número 262, se promulgó el Código Estatal Electoral, que estableció la naturaleza jurídica y competencia del Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral.

El Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral, era definido como un organismo autónomo de carácter Administrativo, dotado de plena autonomía; cabe hacer notar que sus resoluciones sólo podían ser modificadas por el

Colegio Electoral del Congreso del Estado, última instancia en la calificación de las elecciones.

1.3. Código Estatal Electoral de 1994

Con fecha 20 de octubre de 1994, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el decreto número 372, mediante el cual, fue reformado el artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, para dar origen a un órgano jurisdiccional autónomo e independiente, denominado Tribunal Estatal Electoral, a fin de garantizar que todos los actos o resoluciones se ajustaran invariablemente al principio de legalidad.

Derivado de tal reforma, mediante decreto 406, publicado el día 27 de noviembre de 1994, se promulgó un nuevo Código Estatal Electoral, el que en su libro séptimo, título segundo, capítulo I, estableció por primera vez un sistema de medios de impugnación, a fin de impugnar los actos realizados y las resoluciones pronunciadas por los organismos electorales durante el proceso electoral.

En el artículo 309 del Código Estatal Electoral, se estableció la competencia del Tribunal Estatal Electoral para conocer de los recursos de apelación, inconformidad y reconsideración; sin embargo, la calificación de las elecciones aún correspondía al Congreso del Estado.

1.4. Código Estatal Electoral 1997

Mediante decreto 294, publicado el 29 mayo de 1997, el Tribunal Estatal Electoral es incorporado al Poder Judicial del Estado, siendo la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial del Estado, respetándose su autonomía plena y atribuciones.

A través de la reforma de mérito, se le confiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado la facultad para realizar la declaración de validez de la elección de Gobernador y declarar electo al ciudadano que hubiere obtenido el mayor número de votos, una vez resueltas en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma.

Con lo anterior, desaparece la facultad con que contaba el Congreso del Estado para calificar las elecciones.

1.5. Reforma Constitucional Local del año 2000

El 26 de noviembre del año 2000, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el decreto número 308, mediante el cual, se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

En lo concerniente al Tribunal Electoral, se reformó el artículo 97, para modificar su estructura y funcionamiento.

Al respecto, la integración de la Sala Colegiada se redujo de 5 a 3 magistrados, y se dispuso que tendría un funcionamiento temporal, esto es, sólo durante la celebración de los procesos electorales, debiendo estar instalada el mes de diciembre del año anterior al de la elección.

La reforma dispuso que sólo el presidente del Tribunal Electoral quedaría en funciones, para en caso de que se presentase algún medio de impugnación, llamase a los magistrados electorales para integrar la Sala Colegiada.

Sin embargo, de 2003 (año en que entró en vigor la citada reforma) a 2007, la Sala Colegiada funcionó de forma ininterrumpida, en el sentido de que los 3 magistrados se mantuvieron incorporados al Tribunal Electoral.

1.6. Reforma Constitucional Local 2008 y legales 2009

Con fecha seis de noviembre de dos mil ocho, el Congreso del Estado de Durango, aprobó el decreto número 187, que contiene la reforma al artículo 25 de la Constitución Política del Estado, misma que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número seis, de fecha doce de noviembre de dos mil ocho.

En la citada reforma, se destaca, que el Tribunal Electoral recobró la permanencia; se establecieron causales de nulidad de la elección de Gobernador del Estado; se descontó al Tribunal, la facultad de realizar la declaración de validez de la elección de Gobernador del Estado, para otorgársela al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, para que de esta forma el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado se encuentre en condiciones, de ser el caso, de poder declarar la nulidad de elección de Gobernador del Estado; así mismo, se estableció que para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, y de los procesos de referéndum y plebiscito, se contaría con un sistema de medios de impugnación.

Con la última reforma legal, mediante decretos 190 y 192 publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, con fechas trece y dieciséis de noviembre de dos mil ocho, respectivamente, se dio origen a dos nuevas leyes que se denominan: Ley Electoral para el Estado de Durango, y Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, mismas que abrogaron al Código Estatal Electoral.

En la nueva Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana, se implementó un nuevo elenco de medios de impugnación que se integran con el juicio electoral, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto y sus servidores.

Cabe hacer mención, que el nuevo juicio electoral subsumió los anteriores recursos de revisión y apelación, así como el juicio de inconformidad; la competencia de estos juicios corresponde exclusivamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado.

Asimismo, la Ley en mención fija las reglas para que el Tribunal Electoral del Poder judicial del Estado ejerza sus facultades como órgano de control constitucional local, limitando esta facultad al caso concreto sobre el que verse el juicio.

1.7. Reforma Constitucional Local 2009

La más reciente reforma a la Constitución Local, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 16, de fecha 16 de junio de dos mil nueve, modificó el nombre de la institución, a Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, y dispuso que para el ejercicio de sus atribuciones, funcionaría de manera permanente.

También en la reforma se destaca que la designación de los Magistrados Electorales se haría de forma escalonada, y durarían en su encargo un periodo de nueve años, prorrogables por una sola ocasión.

2. Balance estadístico de los medios de impugnación recibidos por el tribunal electoral en el periodo comprendido del año 2000 al 2011

En el periodo comprendido del año 2000 al 2011, se efectuaron 4 procesos electorales (2001, 2004, 2007 y 2010), como se podrá advertir a través de los datos estadísticos que se precisarán, el ingreso de expedientes se ve reducido durante el periodo interproceso, es decir; el que media entre la celebración de dos procesos electorales locales o dicho de una manera más simple, en los años donde no tiene verificativo un proceso electoral local. Tal y como se podrá apreciar en los años 2000, 2002, 2003, 2005, 2006, 2008, 2009 y 2011, en los que no se desarrolló proceso electoral.

En el año 2000, se recibieron un total de 6 recursos de apelación, cuyos actores fueron:

Partido Acción Nacional	1
Convergencia Partido Político Nacional	1
Partido de la Sociedad Nacionalista	1
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	1
Partido de la Revolución Democrática	1
Partido del Trabajo	1
Total	6

En el proceso electoral 2001, se recibieron: 12 Recursos de Apelación, 18 Juicios de Inconformidad, 1 Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, 1 Recurso Innominado, y 1 escrito de protesta, que sumados dieron un total de 33 medios de impugnación.

Los promoventes se detallan a continuación:

Recursos de Apelación	
Partido Duranguense	7
Partido Verde Ecologista de México	1
Partidos Duranguense, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo (conjuntamente)	4
Total	12

Juicios de Inconformidad

Partido Verde Ecologista de México	1
Partido Revolucionario Institucional	5
Partido Acción Nacional	4
Partido de la Revolución Democrática	2
Partido Duranguense	4
Partido del Trabajo	2
Total	18

Recurso Innominado

Partido Duranguense	1

En el año 2002 se recibieron **2** Recursos de Apelación, y **1** Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, que en suma dieron un total de **3** medios de impugnación.

Recurso de Apelación

Partido del Trabajo	2

En el año 2003 únicamente se recibió un recurso de **apelación**, promovido por el Partido Duranguense:

En el proceso electoral 2004, se recibieron: **1** Recurso de Revisión; **17** Recursos de Apelación, **31** juicios de inconformidad, **6** Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, y **2** Juicios para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Estatal Electoral y sus Servidores que sumados dieron un total de **57** medios de impugnación.

Los promoventes se detallan a continuación:

Recurso de Revisión

Partido Acción Nacional	1

Recursos de Apelación

Partido Duranguense	2
Partido Acción Nacional	12
Partido Verde Ecologista de México	1
Coalición “Todos por Durango”	1
Partido de la Revolución Democrática	1
Total	17

Juicios de Inconformidad

Partido Duranguense	1
Partido Acción Nacional	6
Coalición “Todos por Durango” ¹	16
Partido Revolucionario Institucional	8
Total	31

En el año 2005, se recibieron: **1** Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y **1** Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Estatal Electoral y sus Servidores.

En el 2006, únicamente se recibieron: **2** Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

En el proceso electoral 2007, se recibieron: **8** Recursos de Apelación, **19** Juicios de Inconformidad; **18** Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano; **1** Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Estatal Electoral y sus Servidores, que sumados dieron un total de **46** medios de impugnación.

Los promoventes se detallan a continuación:

¹ La Coalición “Todos por Durango”, se integró por los Partidos del Trabajo, de la Revolución Democrática y Convergencia.

Recursos de Apelación

Partido Acción Nacional	2
Partido de la Revolución Democrática	1
Partido Duranguense	1
Ciudadanos	4
Total	8

Juicios de Inconformidad

Partido Acción Nacional	12
Coalición “Alianza por Durango” ²	1
Coalición “Unidos por Durango” ³	2
Partido del Trabajo	2
Partidos Duranguense, Acción Nacional y del Trabajo	1
Partido de la Revolución Democrática	1
Total	19

En el año 2008, se recibieron: 8 Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano promovidos por igual número de ciudadanos por sus propios derechos.

A efecto de precisar la estadística del año 2009, es menester mencionar que con la reforma legal, dada mediante decretos 190 y 192 publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, con fechas trece y dieciséis de noviembre de dos mil ocho, respectivamente, se dio origen a dos nuevas leyes que se denominan: Ley Electoral para el Estado de Durango, y Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, mismas que abrogaron al Código Estatal Electoral. En la nueva Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana, se prevén diversas figuras jurídicas relevantes e inéditas, es decir, se implementó un nuevo catálogo de medios de impugnación que se integra

² La Coalición “Alianza por Durango”, se integró por los Partidos del Trabajo y Convergencia.

³ La Coalición “Unidos por Durango”, se integró por los Partidos Revolucionario Institucional y Nueva Alianza.

con el juicio electoral, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto y sus Servidores; el nuevo juicio electoral subsume los anteriores recursos de revisión y apelación, así como el juicio de inconformidad; la competencia de estos juicios corresponde exclusivamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango.

Así, tenemos que en el año 2009, se recibieron **15** Juicios Electorales; **5** Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano; y **1** Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Electoral y sus Servidores, que sumados dieron un total de **21** medios de impugnación.

Los promoventes se detallan a continuación:

Juicios Electorales	
Partido de la Revolución Democrática	4
Partido Social Demócrata	1
Partido Acción Nacional	2
Convergencia Partido Político Nacional	5
Partido del Trabajo	1
Partido Verde Ecologista de México	1
Partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Convergencia y del Trabajo	1
Total	15

En el proceso electoral 2010, se recibieron: **111** Juicios Electorales y **33** Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, que sumados dieron un total de **144** medios de impugnación.

Los promoventes se detallan a continuación:

Juicios Electorales

Partido Convergencia	1
Partido del Trabajo	5
Partido Acción Nacional	1
Partido Revolucionario Institucional	2
Coalición "Durango va Primero" ⁴	22
Coalición "Durango nos Une" ⁵	67
Partido Nueva Alianza	1
Partido Verde Ecologista de México	3
Partido Duranguense	4
Ciudadanos	5
Total	111

Los 33 Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, se promovieron por igual número de ciudadanos por sus propios derechos.

En el año 2011, se recibieron: 10 Juicios Electorales y 10 Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, que sumados dieron un total de 20 medios de impugnación.

Los promoventes se detallan a continuación:

Juicios Electorales

Partido Acción Nacional	1
Partido Convergencia	8
Ciudadanos	1
Total	10

⁴ La Coalición "Durango va Primero", se integró por los Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Duranguense.

⁵ La Coalición "Durango nos Une", se integró con los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Convergencia.

Los 10 Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, se promovieron por igual número de ciudadanos por sus propios derechos.

De los datos estadísticos mostrados, se observa que existe un notable aumento en los medios de impugnación presentados con motivo de la celebración de los procesos electorales.

Así, mientras en el año del 2001 (elecciones de ayuntamientos y diputados), se presentaron 33 medios de impugnación; en las elecciones de 2004 (Gobernador, diputados y ayuntamientos), se presentaron 57; en las del año 2007 (diputados y ayuntamientos), se promovieron 46, y en las elecciones de 2010 (Gobernador, diputados y ayuntamientos), se interpusieron un total de 144 medios de impugnación.

Existe un incremento de las impugnaciones de más del 400%, si tomamos como parámetro las presentadas en los procesos electorales de los años 2001 y 2010. Y casi un aumento del 300%, si tomamos como referencia las impugnaciones presentadas en los procesos comiciales de 2004 y 2010, donde se renovó al titular del poder ejecutivo en el Estado.

Aunado al notable incremento en la tasa impugnativa, cabe destacar que los casos presentados se incrementaron en cuanto a su grado de complejidad, pues en los procesos electorales de 2001 y 2004, prácticamente sólo se abordaban cuestiones muy elementales en torno a causales de nulidad de votación recibida en casilla; y en los procesos electorales de 2007 y 2010, por primera vez, se abordaron planteamientos tendentes a nulificar las elecciones, sobre la base de violación a los principios constitucionales de las elecciones democráticas.

Y es en ese tipo de casos, donde se pone a prueba el profesionalismo y la independencia del Tribunal Electoral del Estado, y donde le ha sabido responder a la ciudadanía duranguense, emitiendo sus fallos con toda oportunidad, y apegados a los principios de constitucionalidad y legalidad.

La capacidad y profesionalismo del Tribunal Electoral del Estado, ha sido puesta a prueba a través de la impugnación de sus resoluciones ante las instancias federales, en donde se ha reconocido la calidad de sus sentencias.

Sólo por citar un ejemplo, en el diagnóstico de la justicia electoral de las entidades federativas, realizada por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ, 2011: 124), se reconoció que la sentencia emitida por este Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, en el expediente TE-JE-104 y 105/2010, concerniente a la impugnación promovida durante el proceso

electoral de 2010, relativa a la nulidad de elección de Gobernador del Estado; se destaca por la calidad en su argumentación, por la profundidad de sus conceptos, por la técnica empleada para su redacción, y por resolver asuntos con altos niveles de complejidad.

Igualmente, cabe destacar que durante el proceso electoral del año 2010, de las 71 sentencias que fueron impugnadas ante instancias federales, se confirmaron casi el 100% de las mismas.

De ahí que se afirme, que este Tribunal Electoral, es una institución consolidada material y jurídicamente, y que sigue trabajando por seguir ofreciendo a la ciudadanía duranguense, la seguridad de que el resultado de su voto será respetado.

3. Impacto de la reforma constitucional electoral de 2007 en el Estado de Durango

En primer lugar, cabe destacar que la Reforma Constitucional del año 2007, tuvo como ejes rectores los siguientes:

- Disminuir en forma significativa el gasto en las campañas electorales;
- Fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales, y
- Diseñar un Nuevo Modelo de Comunicación Social entre la sociedad y los partidos.

En ese sentido, se establecieron algunas reglas sustanciales que permitieron cumplir con los objetivos propuestos.

A continuación, sólo se relatan algunas de las que considero más relevantes por su impacto en los procesos electorales de las entidades federativas.

- Como ya se hizo mención, se estableció un nuevo modelo de comunicación social que da derecho a los partidos políticos al uso permanente de los medios de comunicación social;
- Por tal motivo, se dispuso que el Instituto Federal Electoral fuera autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines

y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales a su acceso y uso;

- Se establecieron las bases de distribución de tiempo para cada partido político, horarios de transmisión, etcétera. Así, desde el inicio de la precampaña se estableció que se contaría con 48 minutos cada día;
- El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos (85% del tiempo disponible) se distribuye entre ellos siguiendo la regla de 30% repartido en forma igualitaria y el 70% restante conforme a los resultados de la última elección de diputados;
- Fuera de los tiempos de campaña, se asignará al Instituto Federal Electoral el 12% del tiempo del que el Estado disponga en radio y televisión; de este tiempo, el 50% se distribuirá de forma igualitaria entre los partidos políticos;
- Se **prohibió** a los partidos políticos **contratar o adquirir** tiempos en radio y televisión;
- Se dispuso que ninguna persona pública o privada puede contratar propaganda política en radio y televisión dirigida a favor o en contra de determinado candidato o partido;
- Se prohibieron en territorio nacional las transmisiones del tipo referido, que hubieren sido contratadas en el extranjero;
- Para fines electorales en las entidades federativas, se estableció que el Instituto Federal Electoral administrara los tiempos del Estado en radio y televisión en estaciones de cobertura local;
- El Instituto Federal Electoral tiene facultades para, si es el caso, cubrir el tiempo faltante en radio y televisión;
- Quedó **prohibida** la propaganda que **denigre** a las Instituciones y a los Partidos Políticos o que calumnie a las personas;
- Se ordenó suspender la difusión de propaganda gubernamental durante los tiempos de campañas electorales, federales o locales, de los partidos políticos, excepto las campañas informativas de autoridades electorales, servicios educativos y de salud, y los necesarios para la protección civil en caso de emergencia;
- Se creó un órgano de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, como un órgano técnico del Consejo General del IFE, con autonomía de gestión;
- Este órgano en el cumplimiento de sus atribuciones **no estará limitado** por los secretos **bancario, fiduciario y fiscal**;

- Este órgano será el conducto para que las **autoridades de los Estados puedan superar las limitaciones referidas**;
- El Instituto Federal Electoral, mediante convenio con las autoridades electorales de los Estados que lo soliciten, puede organizar los procesos electorales locales, en los términos de la legislación aplicable;
- Se otorgó permanencia a las Salas Regionales del Tribunal Electoral;
- La competencia de las Salas del Tribunal Electoral para declarar la nulidad de una elección, se circunscribe sólo a las causales que expresamente establezcan las leyes;
- Se facultó al Tribunal Electoral para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, limitando la sentencia al caso concreto sobre el que verse el juicio, debiendo dar vista a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Se prohibió la afiliación corporativa en la formación de partidos políticos, e instituye que se reconozca a los partidos políticos el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 20 apartado "A", fracciones III y VII de la Constitución;
- Se instituyó que se estableciera un procedimiento para la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;
- Se ordenó que se establecieran las bases de coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de finanzas de los partidos políticos;
- Se preceptuó que se fijaran las causales de nulidad de las elecciones de Gobernador, diputados locales y ayuntamientos;
- Se ordenó el establecimiento de los supuestos para que se den los recuentos totales o parciales de votación tanto en el ámbito de lo administrativo como en el jurisdiccional;
- Se dispuso que la duración de las campañas electorales cuando se celebre elección de gobernador no exceda de 90 días, y cuando sea sólo de diputados y ayuntamientos no exceda de 60 días. Las precampañas no excederán de las dos terceras partes de las respectivas campañas;
- Se fijó un monto máximo a las aportaciones de simpatizantes; no más del 10% del tope de gastos de la última campaña de gobernador;

- Se dispuso que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen de los servidores públicos;
- Se impuso a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Las reglas anteriores, fueron debidamente incorporadas por el Congreso del Estado de Durango, y en el año de dos mil ocho, se aprobaron las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, y se expidió la Ley Electoral para el Estado de Durango y la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

Destacándose además el hecho de que la facultad para calificar la Elección de Gobernador del Estado, fue conferida al Consejo Estatal del Instituto Electoral, para que así pudiese ser planteada de una forma adecuada, la nulidad de dicha elección, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango.

Ahora bien ¿Cómo impactaron las reformas apuntadas en los procesos electorales de las entidades federativas?

Me permito dar respuesta a tal interrogante, tomando como referencia el proceso electoral del Estado de Durango del año de 2010.

Durante el proceso electoral del presente año, en el que se renovaron 39 ayuntamientos, el Poder Legislativo, y al titular del Poder Ejecutivo Estatal, las reformas anteriores contribuyeron de forma significativa a lograr la renovación pacífica de los representantes populares, y sobre todo, permitieron garantizar unas elecciones libres, equitativas, auténticas y periódicas.

Así por ejemplo, damos cuenta de los siguientes datos:

- Se regularon las denominadas “precampañas”, mediante las disposiciones relativas de la Ley Electoral, la emisión del Reglamento de Precampañas para el Estado de Durango y del acuerdo número 23 por el que se modificaron algunas fechas para el proceso electoral de dos mil diez. Las precampañas tuvieron una duración de 52 días, que fueron del 15 de enero al 8 de marzo de 2010.
- Los partidos políticos y sus candidatos, sólo tuvieron acceso a los tiempos de radio y televisión asignados por el Instituto Federal Electoral, por lo que;

- No se presentaron casos en los que los partidos políticos, sus candidatos, o terceros, hubiesen contratado o adquirido tiempo en cualquier modalidad de radio o televisión, dirigido a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos;
- Los Medios de comunicación electrónicos e impresos, brindaron una cobertura equitativa a todos los candidatos.
- Se redujo la duración de las campañas electorales a 80 días;
- Mayormente, las campañas electorales se desarrollaron en un clima de respeto entre los contendientes, salvo algunas manifestaciones desafortunadas realizadas por el candidato a Gobernador de la Coalición “Durango nos Une”, José Rosas Aispuro Torres, en contra del Gobernador del Estado de Durango y del Candidato a Gobernador del Partido Revolucionario Institucional, Jorge Herrera Caldera, que desembocaron en diversos procedimientos sancionadores presentados ante el Instituto Federal Electoral, cuya resolución fue recurrida ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en donde esa Sala, ordenó al IFE sancionar a José Rosas Aispuro Torres y a la Coalición “Durango nos Une”, al primero, por emitir expresiones denigrantes que sobrepasan los límites de la libertad de expresión, y a la coalición, por incumplir con su deber de cuidado respecto de las conductas de sus militantes;
- Tampoco se presentaron casos en los que servidores públicos de la Federación, Estados o Municipios hayan difundido su propaganda gubernamental, desde el inicio de las campañas electorales hasta la conclusión de la Jornada Electoral. Aunque cabe destacar que la coalición “Durango nos Une”, en la impugnación de nulidad de elección de Gobernador del Estado, alegó que el gobernador de la entidad difundió su obra pública durante el tiempo prohibido; tal situación no pasó de ser una mera afirmación sin sustento, pues no se aportaron los elementos de prueba idóneos o pertinentes para acreditar la violación reclamada.
- Igualmente, tampoco se presentaron casos en los que los servidores públicos de la federación, estados o municipios, hayan utilizado la propaganda institucional (durante el tiempo en que se permitió), para promocionar su imagen personal con fines electorales. Ni casos en que los mencionados funcionarios, hayan aplicado de

forma imparcial los recursos públicos con la finalidad de influir en la equidad en la contienda electoral.

- Bajo la premisa de que en la ley se contemplaron los supuestos en los que deben de realizarse, en sede administrativa y jurisdiccional, los recuentos totales o parciales de la votación; en la práctica se realizaron en sedes administrativas innumerables recuentos parciales de la votación. Sólo en el ayuntamiento de Tlahualilo, Durango, el Consejo Municipal Electoral ordenó la realización de un recuento total de la votación en la elección de ayuntamiento, recuento que, a la postre invalidó el Tribunal Electoral del Estado, porque se hizo en contra de las reglas preceptuadas por la Ley Electoral. Dicho criterio fue confirmado por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Por primera vez en la historia del Estado de Durango, se planteó ante el Tribunal Electoral del Estado, la nulidad de la elección de Gobernador. En la demanda de nulidad, se reclamó de forma fundamental, la afectación a los principios constitucionales de las elecciones democráticas; alegando, entre otras circunstancias: a) Por la intervención del titular del Poder Ejecutivo en las campañas electorales del Partido Revolucionario Institucional y su candidato, mediante la difusión de la obra pública y entrega de programas sociales durante el tiempo prohibido por la ley, así como una supuesta identidad entre la imagen institucional del Gobierno del Estado de Durango y la propaganda del Partido Revolucionario Institucional, por el uso del color verde y el empleo de la palabra “transformar”; b) Porque desde la visión de los impugnantes, hubo un desaseo generalizado en todo el proceso electoral, motivado por el robo de 20 urnas por un grupo armado, c) Porque desde la óptica de los impugnantes, la autoridad administrativa electoral, se condujo con parcialidad y falta de objetividad durante el proceso electoral, y d) También alegaron una supuesta inequidad en la cobertura brindada por los medios de comunicación impresos entre los candidatos a ocupar el cargo de Gobernador del Estado.

Es oportuno destacar, que la impugnación presentada por la Coalición “Durango nos Une” tuvo una extensión de más de 750 cuartillas, y que, durante la sustanciación de la misma, se desahogaron y valoraron más de 1,000

medios de prueba. Lo que da muestra de la complejidad de dicha impugnación, sobre todo, porque el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, contó apenas con 22 días para resolver el juicio presentado por la Coalición “Durango nos Une”; aunado al hecho de que, el tribunal tuvo que resolver otros 61 Juicios Electorales, igualmente complejos, relacionados con la impugnación de los resultados y declaraciones de validez de las elecciones realizadas por los órganos del Instituto Electoral.

La sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado, se sometió a la revisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y la confirmó en todos sus puntos, confirmando con ello, la declaración de validez de la elección de Gobernador del Estado de Durango y de Gobernador electo, hecha a favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional, el C. Jorge Herrera Caldera.

La jornada del 4 de julio, fue muy importante en razón de que se superó el índice de participación ciudadana a nivel nacional, en comparación con los Estados que celebraron elecciones en el presente año, al registrarse una participación del 53.8%, que supera a la de las elecciones efectuadas en los años de 1998 y 2004 en la entidad, donde también se renovó al titular del Poder Ejecutivo.

Lo anterior, es revelador de que en el Estado de Durango la democracia se vio fortalecida con la implementación de las reformas electorales.

En conclusión a este punto, considero que la reforma constitucional de 2007, cumplió con el objetivo de lograr la renovación pacífica de las autoridades, en donde se respetaron los principios constitucionales de las elecciones democráticas.

4. Reto de los tribunales electorales de las entidades federativas

4.1. La Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano

Atendiendo al sistema de justicia electoral local previsto en nuestro régimen federal, con el objeto de proteger los derechos político-electorales del ciudadano, es posible apreciar un espectro en el entendido de que, en general, la decisión final de toda elección local, eventualmente y, al menos en cierta medida, corresponde a una instancia jurisdiccional federal.

Lo anterior, requiere previamente de un fortalecimiento de los tribunales electorales locales a fin de asegurar, en mayor medida, su autonomía funcional orgánica, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros frente a los demás órganos del poder público y los propios partidos políticos y, la eficiencia y efectividad de los medios de impugnación bajo su conocimiento, a través de la ampliación de las garantías judiciales, previstas en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo concerniente al fortalecimiento del federalismo judicial electoral y la necesaria autonomía e independencia de los tribunales electorales de los estados, conviene tener presente la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que si los tribunales locales estatales son del Poder Judicial, rigen para ellos las reglas específicas previstas en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política, a fin de hacer efectiva la independencia judicial en la impartición de justicia local que las leyes, tanto federales como locales, deben de garantizar, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, sin hacer distinción alguna en razón de la especialización de los tribunales que formen parte de ese poder.

En ese sentido, los poderes de los estados se deben organizar en estricto acatamiento del invocado artículo 116, siguiendo este mandato deben consagrar en su normativa constitucional y legal lo relativo a los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos en dicha entidad.

La judicialización de los procedimientos electorales ha mostrado su funcionalidad y ventajas al garantizar que la resolución de los conflictos electorales se realicen mediante medios de impugnación efectivos y con base en los principios de constitucionalidad y legalidad, en pleno acatamiento del derecho de impartición de justicia completa y efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional, así como en el 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8º de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Dentro del marco constitucional, los tribunales electorales han protegido y expandido los derechos fundamentales de carácter político-electoral de los ciudadanos, rechazando posiciones reduccionistas acerca de los derechos fundamentales y, en su lugar, favoreciendo interpretaciones de las normas que potencien el alcance y disfrute de tales derechos.

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no sólo se ha considerado procedente cuando se alegan presuntas violaciones directas a los derechos de votar y ser votado, así como de asociación política y afiliación político-electoral, sino cuando se aducen presuntas

violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, información, reunión o libre expresión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando así el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

Nuestro país ha evolucionado constantemente en la protección de los derechos políticos-electorales, al considerarse derechos fundamentales que tienen los ciudadanos y que están garantizados por la constitución y demás leyes vigentes, para que de manera pacífica y legítima participen en los asuntos políticos de la nación.

Estos derechos se encuentran consagrados en las normas fundamentales del ordenamiento jurídico, a decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en los artículos 41, fracción IV y 99, fracción en el cual garantizan los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, mediante el sistema de medios de impugnación que dan protección a los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación.

En este sentido, los derechos políticos confieren a los ciudadanos la prerrogativa de participar en la dirección de los asuntos públicos del estado, por sí mismos o por conducto de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos, y de tener acceso, en condiciones de igualdad a las funciones del país.

En efecto, la naturaleza de los derechos políticos es fundamental pues tal carácter es otorgado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocidos como derechos humanos por los instrumentos internacionales, de ahí que deben de gozar de una efectiva tutela judicial.

En tal cometido es un principio básico de interpretación constitucional que la libertad es la regla y la limitación es, en cambio, la excepción, la que debe interpretarse restrictivamente, resulta indiscutible que en caso de duda habrá que optar en virtud de la regla "*pro homine*", a favor de las libertades y de la efectividad de los derechos.

La doctrina enseña que el derecho a la tutela judicial efectiva, genuina expresión al derecho a la jurisdicción contiene dos elementos: 1) Formal, consistente en un proceso constitucional que tutele determinados derechos y garantías y 2) Sustancial, que procura que la cobertura jurisdiccional ten-

ga la suficiente celeridad, para que la pretensión esgrimida, no se torne ilusoria o de imposible cumplimiento, dejando al justiciable en un total estado de indefensión.

La Constitución y las leyes electorales secundarias, establecen un medio de impugnación que protege y tutela los derechos políticos electorales, denominado Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos (JDC), el cual tiene especial significación en los medios de impugnación, pues permite impugnar los actos o resoluciones que afecten sus derechos constitucionales a votar (por ejemplo, por no haberse incorporado en el listado nominal de electores), a ser votado (por ejemplo, contra la negativa de registro de su candidatura) y de asociación política (por ejemplo, que se le haya negado el registro a la agrupación o partido político en cuya formación participe con otros ciudadanos).

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, también es procedente para combatir directamente ciertos actos de partidos políticos, cuando algún afiliado de determinado partido pretendiese ser restituido en el goce o ejercicio de su derecho político-electoral fundamental presuntamente violado, a través de la posible infracción legal o estatutaria cometida por el propio partido político. De ahí que el juicio procede contra actos o resoluciones definitivos de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus afiliados, cuando no existan otros medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos.

En este contexto, y en virtud de que nuestras legislaciones otorgan esa protección al ciudadano que le fue infringido algún derecho político electoral, éste debe apegarse al principio de definitividad, respetando las distintas etapas de los procesos electorales, en conformidad a las instancias correspondientes.

Para ello, resulta importante que cada partido político, prevea en sus estatutos y reglamento los medios de defensa para sus militantes, para garantizar de forma pronta y expedita los derechos políticos electorales de los ciudadanos.

Por tal razón, los partidos políticos requieren del establecimiento de un conjunto de medios de impugnación a favor de sus militantes, en virtud de que, según se infiere de las disposiciones constitucionales interpretadas y de su naturaleza, deben ser entidades regidas por los postulados democráticos, dentro de los cuales resulta indispensable la institución de medios efectivos y eficaces de defensa del conjunto de derechos político-electorales

de los militantes, frente a la actuación de los órganos directivos del partido que los vulneren.

En conclusión, los partidos políticos dentro de sus obligaciones y acatamiento a la legislación electoral es ponderar los derechos políticos electorales del ciudadano que presuntamente fueron violentados, de manera concreta, efectiva y sobre todo pronta y expedita. Esto lo alcanzarán a través de eficaces normas internas que permitan garantizar los derechos de sus militantes.

Máxime que se estará respetando y apegando al principio de definitividad, que se encuentra consagrado en las leyes electorales, esto es, la necesidad de cubrir todos los actos y etapas intermedias del procedimiento electoral hasta declararlos finalizados, a bien de avanzar en los actos subsiguientes y de que las sentencias del tribunal den decisiones últimas que impidan revisar por segunda ocasión o de nueva cuenta los actos electorales pasados y concluidos.

Obligando a las instituciones políticas de instrumentar medios de defensa para garantizar a sus afiliados y militantes sus derechos a que tengan lugar, y sobre todo recurrir su propia instancia antes de acudir a la jurisdicción; y únicamente presentar su inconformidad ante los tribunales de orden jurisdiccional cuando se haya agotado la instancia intrapartidista.

De esta forma, se hará respetar y cumplir el principio de definitividad contemplado tanto en las leyes federales como estatales, y lo más importante preponderar los derechos político-electorales del ciudadano.

Mientras esto ocurra, los tribunales locales deben vigilar la no transgresión a los derechos políticos electorales de los ciudadanos, ello hasta que los partidos políticos sigan con normas internas contrarias a las necesidades actuales de un país que se dice democrático, transgrediendo derechos fundamentales del ciudadano.

Ahora bien, con la reforma constitucional al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, los tribunales electorales locales tienen la obligación para con los individuos dentro de su jurisdicción y por la propia naturaleza del concepto, de que los derechos humanos que pertenecen al individuo en su calidad de ser humano sean respetados, de los cuales no puede ser privados de ellos bajo ninguna circunstancia.

La defensa del pleno acceso a la justicia electoral es base del sistema democrático, el cual se solidifica a través de criterios garantistas, y el control de convencionalidad en materia electoral.

4.2. Invalidez de elección por violación a principios constitucionales

Un asunto novedoso que fue resuelto por el Tribunal Electoral del Poder de la Federación fue el denominado caso Yurécuaro, consistente en la nulidad de la elección municipal del estado de Michoacán, por violentarse de manera directa un precepto de la Constitución Política.

El 23 de diciembre de 2007, se dictó sentencia al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-604/2007, el cual fue promovido por el Partido Revolucionario Institucional, en contra de la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, por medio del cual anuló la elección municipal de Yurécuaro, por haberse realizado campaña electoral con símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso.

Los actores, en el asunto cuestionaron la decisión por considerar que la ley no prevé como causa de nulidad la circunstancia aducida por el tribunal estatal. Desde su perspectiva, ello contraviene la prohibición del artículo 99, párrafo cuarto, fracción II de la Constitución Política, de invalidar comicios, sino por causas expresamente señaladas en la ley.

Sin embargo, la Sala Superior estimó conforme a derecho la nulidad cuestionada, porque el artículo 133 de la Constitución Política establece el mandamiento de no involucrar las cuestiones religiosas en el ámbito público del Estado, principio conocido como separación Iglesia-Estado; la Sala Superior consideró de manera particular, que en el ámbito electoral debe de privar el principio de laicidad, pues la injerencia de factores religiosos puede incidir negativamente en la libertad del sufragio o en la equidad en la contienda electoral, necesarios para legitimar la renovación de los poderes públicos.

En tal virtud, como tal disposición constitucional tiene carácter de ley suprema, debe ser observada plenamente, entonces la violación directa del artículo 130 citado contamina el proceso electoral, de modo que la invalidación de la elección, se ajustó al orden jurídico de la Ley Suprema.

En ese contenido, es dable decir que los principios rectores del proceso electoral son aquellos lineamientos que rigen la actividad jurisdiccional y organizativa de las elecciones que lleva a cabo el órgano administrativo electoral (federal o estatal), asumiendo que dichos principios se encuentran elevados a la categoría de rango constitucional en los artículos 41, 99, 105 y 116 de la Constitución Política.

No resulta óbice, que si bien la reforma al artículo 99 de la Constitución federal del 13 de noviembre de 2007 establece que tanto las salas Superior

como las salas regionales sólo podrán declarar la nulidad de una elección por causas que expresamente se establezcan en las leyes, no se debe dejar de lado que los principios constitucionales son proposiciones jurídicas directivas que marcan el sentido de las normas, son las formas de comprender y hacer funcionar el derecho para que sea justo.

Como se analizó en el caso Yurécuaro, como consecuencia inmediata el principio histórico de separación Estado-iglesia se encuentra por encima de la citada reforma, en atención de las jerarquías de leyes y, que sin lugar a dudas, tuvo como consecuencia jurídica la nulidad de la elección; lo anterior no significa violación al artículo 99, ya que nuestra Constitución Política se rige con principios tales como “soberanía, federalismo, municipio, democracia, derechos humanos, etc.”, que en atención a la supremacía constitucional, deben de subsistir primordialmente al englobar los derechos humanos que por su propia naturaleza deben de prevalecer sobre los derechos individuales.

4.3. Control de constitucionalidad y procesos electorales locales

Hablar del tema de control y la tipología de los medios de control implica señalar los límites del poder en concordancia con el principio de supremacía constitucional, pues es a través de las formas de control y la efectividad que producen la realidad normativa, como se asegura que la Constitución prevalecerá en su aplicación sobre las normas o actos inferiores a ella en un sistema jurídico determinado, de lo que resulta que si no existe dicho control: la supremacía será ilusoria, al carecer de vigencia efectiva sus postulados o ante la emisión de un acto contraventor que provocaría, una reforma de la Carta Magna mediante un procedimiento distinto al previsto constitucionalmente, aplicado de facto.

Uno de los problemas más complejos en el ejercicio del control se presenta cuando la Constitución deja de ser una obra acabada y, por virtud de la necesidad que tiene la sociedad de adecuar el marco normativo a las condiciones de facto existentes en cada época, se requiere su modificación, que en términos jurídicos ha recibido el nombre de reforma constitucional.

Generalmente, es el propio Constituyente originario el que ha previsto las formalidades para la supresión, adición o modificación de postulados de la Constitución Política, mediante procedimientos implementados por órganos estatales que, aisladamente se consideran como poderes constituidos.

El artículo 135 de la Carta Magna asigna competencia a las legislaturas federal y estatales, para aprobar una enmienda requiriendo de una votación calificada:

“Título Octavo

De las Reformas de la Constitución

Artículo 135. *La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.*

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

En el caso, el invocado artículo constitucional establece un control de carácter político, únicamente para la verificación de que se ha alcanzado la mayoría de votos requerida para que la enmienda pase a ser parte del texto positivo de la Constitución, cuyo ejercicio corre a cargo del órgano legislativo federal. Es claro que, con tal prevención, únicamente se pretende salvaguardar, por la vía de control, sólo una parte del procedimiento de reforma constitucional, impidiendo cualquier forma de examen, a través del control sucesivo, sobre la sustancia o fondo de la reforma. Esta conclusión ha sido recogida por el Poder Judicial Federal, al establecer la improcedencia del juicio de amparo para examinar el contenido sustancial de la modificación constitucional.

Se debe destacar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que a través de los medios de control jurisdiccional establecidos en la Constitución Política, no se puede examinar el apego a las formalidades que para la incorporación de la reforma al texto constitucional consagra el artículo 135, pues argumenta que el Poder Reformador de la Constitución al realizar esa función lo hace de manera soberana y como tal no está sujeta a ningún tipo de control externo, por lo que en la conformación compleja de ese órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

Doctrinalmente, se podría considerar congruente y razonable al darle al poder constituyente una jerarquía suprema en relación con los poderes constituidos dentro de los cuales está el Poder Judicial de la Federación; sin

embargo, podría considerarse que tal prohibición atentaría contra los postulados del artículo 135 de la Constitución Política.

Debe reconocerse que las peculiaridades de la materia electoral y en especial de las propias elecciones, pueden tener alguna consecuencia en lo relativo al control de constitucionalidad de la legislación aplicable en este ámbito.

En efecto, la importancia trascendental de las elecciones en los Estados democráticos, y los estrictos plazos a los que han de someterse las distintas fases de las mismas, hacen que la seguridad jurídica sea una exigencia especialmente intensa en este terreno; lo que conlleva, hipotéticamente a dos consecuencias:

1. La necesidad de que los procesos de control de la constitucionalidad sobre leyes electorales se sustancien en plazos particularmente breves, sobre todo en los supuestos de proximidad de convocatorias electorales.
2. Las especiales dificultades para admitir el control difuso que implique la posibilidad de inaplicar leyes electorales, salvo que el mismo se lleve a cabo por un órgano judicial centralizado o venga acompañado de garantías eficaces e inmediatas de una pronta respuesta general y uniforme. De lo contrario la mera posibilidad de soluciones contradictorias sobre la aplicación o inaplicación de leyes electorales, aunque fuese transitoria, puede plantear problemas graves para el sistema si las elecciones se celebran sin un criterio único sobre la aplicabilidad de una ley determinada.

En nuestro país, la cuestión de control de constitucionalidad de las leyes electorales se ha individualizado más y ha sido objeto de más amplio debate doctrinal.

En suma el control de constitucionalidad de leyes electorales sigue en la actualidad los cauces ordinarios, habiéndose superado las resistencias a admitir esta mera posibilidad, o a restringirla por diversas razones; de este modo, el control de constitucionalidad puede llevarse a cabo en los procesos electorales, por la vía de la inaplicación, pero los procesos específicamente destinados al control, que quedan fuera del ámbito electoral en sentido propio, sirven también de este modo a la garantía del derecho electoral incidiendo en la materia.

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

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

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

Es importante señalar que con la reforma del 13 de noviembre de 2007, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vuelve a cumplir con sus funciones de control de constitucionalidad. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre materia electoral contrarias a la Constitución, las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio, en tal caso, la Sala Superior dará vista a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que se refiere a la autonomía e independencia de los tribunales electorales de las entidades federativas, el ciclo de reformas electorales ha

generado una búsqueda constante de procedimientos más claros e incontrovertibles. El tema de la autonomía e independencia de lo cual deben estar revestidos los tribunales electorales locales, conlleva a la adquisición de un alto grado de especialización, por parte de sus integrantes.

En efecto, el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política obliga a las entidades federativas que sus propias Constituciones y leyes secundarias en materia electoral garanticen, entre otras cosas, que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias de la materia gocen de autonomía e independencia en sus decisiones, y sujeta a ambas autoridades electorales, por un lado, a observar en su actuación la exacta aplicación de los principios rectores en materia electoral: legalidad, imparcialidad, objetividad, de certeza e independencia; y por otro lado, que todas las decisiones que como autoridad emitan, serán sujetas siempre a los principios básicos de constitucionalidad y legalidad que rigen la materia electoral, por medio de los cuales se instituyó a un sistema de medios de impugnación.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO

José Guillermo Meza García

¿FEDERALISMO EN LA JURISDICCIÓN CONCURRENTES?

El poder de la federación avasalla la autonomía de los Estados, reservándose facultades y competencias dentro de la norma legal, toda vez que en el ejercicio y la práctica diaria de la norma, remite sin compensación alguna las propias facultades y competencias que le son molestas en su ejercicio.

La mayor carga laboral a que se enfrentan en el día a día los poderes judiciales de las entidades federativas, se originan en juicios de tipo mercantil, en sus tipos ordinarios y ejecutivos, muchos de ellos por el pago de pesos, cuya competencia definida por la Constitución General de la República, le corresponde a la Federación.

¿Es esa una práctica federalista?, ¿Sucederá la misma declinación interesada en la materia electoral?

A raíz de recientes propuestas legislativas, para modificar el pacto federal mexicano, para centralizar atribuciones, facultades y competencia exclusiva de la Federación, el establecimiento de un organismo público federal autónomo, que sea el encargado de organizar y llevar a cabo los procesos electorales en el país. Esta iniciativa se ve reforzada por la participación de distintos institutos políticos nacionales los que han presentado en la Cámara de Senadores y de la Diputados del Congreso de la Unión, sendas iniciativas de tiempo atrás, lo que significaría la desaparición constitucional de los Institutos Electorales locales, así como, de los Tribunales de las Entidades Federativas que conforman el Estado Mexicano.

Resulta evidente que la Constitución General de la República, establece dentro del pacto federal la división de poderes, interpretando un sistema de contrapesos y equilibrios que permiten la no acumulación de facultades y atribuciones a uno solo de los poderes que integran el pacto federal, por

lo que reunir en un Instituto Federal Electoral y en un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la posibilidad de organizar, ejecutar, calificar y determinar judicialmente la validez de los procesos electorales en las entidades federativas y los municipios que las integran, generarían sin duda, alguna una intervención de corte centralista, fortaleciendo de manera absurda a la federación en detrimento de la soberanía de los Estados que constituyen el Estado Mexicano.

Es por demás probado, que la Federación tiene facultades y competencias que ejerce de manera discrecional, vulnerando de esta manera la propia regulación constitucional mexicana que establece de manera enunciativa cuáles son las competencias de la Federación, estableciendo claramente también, que aquellas competencias no asignadas expresamente a la Federación, serán competencias de los estados que lo integran.

Es innegable que la materia mercantil se encuentra reservada de manera contundente a la Federación, que por ello, es el Congreso de la Unión quien emite la totalidad de la legislación de la materia, tal como el Código de Comercio, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, la legislación Bancaria, la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, así como todas aquellas leyes que contienen preceptos que rigen al derecho mercantil y de manera concreta el ejercicio de los actos de comercio.

Pues aún con estas facultades exclusivas, encontramos que los Poderes Judiciales de los Estados que integran el estado mexicano, cargan de manera injusta con el peso irreductible de impartir justicia en los juicios ejecutivos y ordinarios mercantiles que debieran ser tramitados en los Tribunales Federales, el desentenderse la Federación del trámite y ejecución, de los procedimientos judiciales que son originados en competencia federal representa a los estados un enorme costo económico, profesional y laboral en virtud de la jurisdicción concurrente.

La jurisdicción concurrente, resulta ser la trampa por la cual, el poder federal central al libre arbitrio decide cuáles son los asuntos importantes que deban ser instruidos ante sus Tribunales, dejando para su trámite y ejecución aquellos juicios que estima no son relevantes a su importancia, tales como los juicios por pago de pesos, que significan a los poderes judiciales estatales la mayor carga laboral, implicando por ello el mayor gasto de recursos presupuestales, en la resolución de temas federales.

Es detenerse que la federación, en la materia electoral, repita el esquema que tan bien le ha resultado con la materia mercantil, y que probablemente

de manera discrecional, a criterio de no sabemos quién, se defina si la impugnación del proceso electoral para elegir Gobernador, Diputados locales y Munícipes, deba de ser manejada en las instancias federales vigentes, esto es, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, instituciones de suyo respetables, pero que adolecen de las estructuras y el conocimiento local para poder hacer un verdadero camino que conduzca a la democracia en nuestro México.

El estado federal es un Estado soberano formado por una variedad de Estados. Su poder nace de la unidad estadista de los Estados miembros. Se trata de una unión de derecho público entre Estados, los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participantes son los Estados mismos, que en su conjunto son soberanos, o mejor cosoberanos, en tanto que tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones. (...) Los Estados miembros del Estado Federal son Estados no soberanos.¹

Conjunto de comunidades políticas, primigeniamente soberanas, que deciden asociarse a efectos de conducir una organización política superior para alcanzar metas y objetivos comunes. El resultado es un cuerpo estatal soberano constituido por una pluralidad de estados miembros meramente autónomos. En esencia, estas colectividades, de manera libre y espontánea, acuerdan abdicar a parte de sus competencias, políticas a favor de una voluntad política cenital denominada Estado Federal.

...

Ahora bien, el hecho de que estas colectividades políticas decidan constituir sobre sí una superestructura política, no implica que no puedan operar privadamente, en armonía con el compromiso de asociación con plena autonomía en determinadas materias gubernamentales de carácter seccional; es decir, se reservan para sí precisas facultades legislativas, administrativas y judiciales, empero con respeto resguardo y coherencia a lo dispuesto por ellas mismas en el documento político de asociación: la Constitución Federal.²

¹ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, 2000, p. 662.

² García Toma, Víctor, *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, 2008, pp. 246-247.

Características

- Coexisten dos órdenes jurídicos y gubernativos (uno de carácter federal y otro de carácter local).
- Cada estado federado tiene su Constitución y orden jurídico propio, los cuales, deben respetar los pactos que ellos mismos establecieron en la constitución federal.
- Las entidades que conforman la unión son plenamente autónomas.

El Estado federal ocupa un estado intermedio, entre un estado unitario y la confederación de estados. El estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la confederación de los estados que le integran, conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las daciones adoptadas por los órganos de la confederación, no obligan directamente a los súbditos de los estados, sino que previamente, deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada estado confederado, imprimiéndole así la autoridad de su soberanía. En la federación, los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades no otorgadas al gobierno central.

La confederación no forma pues, un estado central distinto de sus miembros. Esto explica que esta forma de asociación sea esencialmente transitoria; o bien los estados recobran su total autonomía o bien, si las causas que les han decidido a asociarse, continúan influyendo, se integran en una forma mucho más coherente: estado federal (Bordeau 1981: 71).

Por ello, el ámbito de las relaciones internacionales debe corresponder necesariamente al gobierno central, pues si perteneciera a los estados miembros de la federación, dejaría de ser tal para convertirse en confederación.

En la actualidad solamente existen 20 estados que están organizados bajo el sistema federal regidos por los principios fundamentales comunes del federalismo, con las características y peculiaridades propias que permite la flexibilidad de dicho régimen estatal, precursor de este sistema de gobierno lo son los Estados Unidos de América.

La distribución de competencias, se determina por la constitución, y la regla o principio general, es que otorgue a los poderes federales facultades expresamente enumeradas; es decir, cada facultad que se confiera a cada uno de los poderes, debe estar explicitada y precisada en el texto constitucional,

de lo contrario, si no hay facultad explícita, no hay autorización, lo que es el sistema de facultades explícitas, que tiene que ver con la definición de estado de derecho, traducida en la facultad del estado para realizar los actos que expresamente les autoricen el orden jurídico constitucional ante la carencia de autorización expresa, el acto no autorizado, estará afectado de nulidad.

Al lado de las facultades implícitas, se encuentran las llamadas facultades concurrentes, que constituyen su excepción, traducida en la atribución de una facultad a la unión que pueda ser ampliada simultáneamente por dos jurisdicciones como sería el caso de la facultad que se ejercita provisional y supletoriamente por una jurisdicción, que constitucionalmente no le corresponde. Caso concreto la consignada en la fracción primera del artículo 104 de la Constitución General de la República, tocante a la jurisdicción concurrente en materia mercantil.

El pacto federal mexicano establece la forma del estado nacional y de su gobierno, así como la existencia de los Estados que prevén el pacto federal, ello en sus artículos 40 y 43, en tanto que el artículo 124 ya comentado de manera expresa establece, “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los Funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados”. “De igual forma de manera explícita el artículo 41 de la propia Carta Magna, prevé las distintas competencias de las autoridades federales y locales”, “estableciendo que el Instituto Federal Electoral asumirá, mediante convenio con las autoridades competentes en las entidades federativas que así lo soliciten la organización de procesos electorales locales en los términos que disponga la legislación aplicable”.

El propio artículo 41, base VI y el artículo 99 párrafo V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé todo un sistema de medios de impugnación en materia electoral, el cual debe garantizar y tutelar la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos, de votar, ser votado, asociarse y afiliarse libremente a la asociación o instituto político que mejor le convenga, correspondiendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolver en forma definitiva e inatacable las resoluciones que al efecto se presenten.

El marco constitucional mexicano establece las bases del funcionamiento y facultades que corresponden a las entidades federativas, que en su artículo 116 fracción IV, establece “...las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, garantizarán que: c) Las autoridades que tengan la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la

materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;... i) Los partidos políticos acceden a la radio y televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta constitución;... m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales”.

Esta regulación constitucional nos corrobora la verdadera intención del legislador federal de establecer facultades y competencias a las entidades federativas que forman parte de la federación, para que de manera autónoma resuelvan los temas que ahí se definen.

Si la norma fundamental mexicana establece la autonomía de las entidades federativas que integran su estado, es porque les reconoce características que se advierten de la facultad de darse leyes a sí mismas, con independencia y autodeterminación; descentralizando el poder político en los municipios, regiones o entidades federativas, consolidando el concepto de autonomía en sentido estricto.

Esta afirmación que define la autonomía política en sentido estricto, surge como característica del régimen federal, ya que, el artículo 40 de nuestra constitución establece: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Por ello la constitución sanciona y garantiza una específica autonomía regional, la del estado federado que goza de autonomía constitucional.

Históricamente el artículo 97 fracción I, de la Constitución Mexicana de 1857, estableció la competencia a favor de los jueces federales, para conocer de todas las controversias que se suscitarán sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

En breve tiempo, los Juzgados Federales se vieron inundados de juicios mercantiles, para que 5 meses después se adicionará esa fracción primera para exceptuar de la competencia federal el caso “de que la aplicación solo afecta intereses de particulares”, pues entonces serían competentes para conocer “los Jueces y Tribunales Locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y territorio de la Baja California”.

La Constitución de 1917, artículo 104 fracción I, dispone que corresponde a los tribunales de la federación conocer de toda controversia del orden

civil o criminal que se suscite sobre el cumplimiento de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado.

Este principio de competencia concurrente es aplicable por regla general, ya que en virtud de la desaparición de los Tribunales de Comercio, los Jueces Civiles son competentes para conocer de litigios civiles y mercantiles.

Esta competencia se establece a prevención y no podrá ser variada posteriormente, siendo reconocido en la casi totalidad de los juicios mercantiles que se desahogan en los Tribunales del fuero común en las entidades federativas. Dado el número y la estructura de los Juzgados Federales, no les permite ocuparse de los numerosos juicios mercantiles y dado que, los Jueces de Distrito, no pueden negarse a conocer de estos asuntos, recurren a todo su ingenio para alejar de sus Juzgados, negocios que pueden convertirse en destructora avalancha, reconociéndose que casi el 70% de los asuntos a trámite en los Juzgados de fuero común corresponden a procesos de orden mercantil.

Esta reflexión, nos permite afirmar, que el Poder Judicial de la Federación, no ejerce a cabalidad su competencia en materia mercantil, al derivar de manera sistemática el trámite y procedimiento de los juicios mercantiles en su casi totalidad, ejerciendo únicamente jurisdicción en aquellos casos en que se ven comprometidos intereses de la Federación o de aquellos temas que sin mayor rozamiento de Poder Judicial Federal ha decidido manejar en exclusiva, caso concreto el trámite y resolución de los concursos mercantiles.

Si esta es la expectativa en la cual se encuentra el otorgamiento de competencia a la Federación, respecto de la materia electoral, triste panorama se avizora para la consolidación de una vida democrática en el país, ya que la asunción acumulativa de competencias a favor de la Federación, se hace, en un verdadero detrimento del objetivo primigenio de la existencia de un estado federal, al restarle presencia y participación a las entidades federativas en los procesos de organización y ejecución de nuestras elecciones estatales que definen Gobernador, Diputados Locales y Munícipes, generando un alejamiento de las regiones que mantienen características y situaciones diversas, que no pueden ser homogéneas por un plumazo del legislativo federal.

Las propuestas e iniciativas que buscan desaparecer a los Tribunales y autoridades administrativas electorales en las entidades que conforman al estado mexicano, se contraponen violentamente a los principios constitucionales que rigen la forma de estado y gobierno vigentes en el país, toda vez que atentan en contra de la autonomía de las entidades que conforman el pacto federal y sostienen propuestas de corte centralista, cuando sabido es, el costo territorial, económico y político que tal sistema de gobierno generó para nuestro país. Recordemos la pérdida de la mitad de nuestro territorio por políticas y gobiernos centralistas.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS

Carlos Alberto Puig Hernández

BALANCE DE LA EXPERIENCIA ELECTORAL EN EL ESTADO DE MORELOS: 2000-2012

Sumario

I. Introducción. II. Los procesos electorales locales en el estado de Morelos: 2000-2012. III. Los procesos electorales locales en el estado de Morelos y sus resultados. III.1. Proceso electoral local del año 2000. III.2. Proceso electoral local del año 2003. III.3. Proceso electoral local del año 2006. III.4. Proceso electoral local del año 2009. III.5. Proceso electoral local del año 2012. IV. Análisis comparativo de los resultados electorales locales: 2000-2012. IV.1. Gobernador del Estado. IV.2. Ayuntamientos. IV.3. Diputados locales. IV.4. Participación ciudadana. V. Medios de impugnación presentados ante el Tribunal Estatal Electoral de Morelos. VI. Análisis comparativo de los medios de impugnación presentados ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos: 2000-2012. VII. Medios de impugnación presentados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. VIII. Efectividad de las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos: 2000-2012. IX. Prospectiva. X. Conclusiones.

I. Introducción

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del año 2010, las principales características demográficas del Estado de Morelos, son las siguientes:

- a) Representa el 0.2% del territorio mexicano y el 1.5% de la población nacional.
- b) Su población total asciende a 1'777,227 habitantes, contabilizada al 12 de junio de 2010.

- c) Del total anterior 858,588 son hombres y 918,639 mujeres, de donde resulta una proporción de 93 hombres por cada 100 mujeres.
- d) El municipio con mayor población y capital del Estado, es Cuernavaca con 365,168 habitantes y el que menor número de habitantes tiene es Tlalnepantla con 6,636.

En el estado de Morelos, cinco de sus treinta y tres municipios concentran más de la mitad de la población total del estado (53.1%), los cuales son: Cuernavaca (20.5%), Jiutepec (11.1%), Cuautla (9.9%), Temixco (6.1%) y Yautepec (5.5%); por otro lado, los municipios de Coatlán del Río, Mazatepec, Zacualpan, Tetecala y Tlalnepantla registran una población menor a 10 mil habitantes.

En la estructura de la población el número de adultos se ha incrementado, específicamente en el caso de las mujeres de los grupos de 34 a 44 años y en la población masculina de 45 a 59 años de edad.

Respecto de los movimientos migratorios, si tomamos en cuenta el lugar de nacimiento, encontramos que 27.9% de los residentes en el estado, nacieron en otra entidad o en el extranjero, y si observamos el comportamiento por sexo, es mayor la proporción de mujeres que de varones en dos puntos porcentuales, lo cual se ha mantenido en las dos últimas décadas.

En lo que se refiere al lugar de nacimiento de los inmigrantes residentes en los municipios de la entidad, destacan cinco en los que más de un tercio de su población residente es nacida en otra entidad o en el extranjero: Atlatlahucan con 40.1%, Cuernavaca con 36.7%, Jiutepec con 36.1%, Emiliano Zapata con 35.7% y Temixco con 32.8%. Los municipios con menos residentes no nacidos en la entidad son Temoac, donde sólo 4.8% no son originarios de Morelos, le siguen Ocuituco con 5.8%, Tetela del Volcán con 6.0%, Zacualpan con 8.5% y Tlalnepantla con 9.7%.

Morelos se ha caracterizado por ser un estado atractivo para la población migrante, originaria principalmente del Distrito Federal y el estado de Guerrero; según los datos del Censo 2010, hace cinco años 78,610 personas llegaron a la entidad, contra 45,462 que en este periodo la abandonaron, lo cual arroja un saldo neto migratorio positivo de 33,148 personas en el estado.

Por sexo, se observa una mayor participación de las mujeres, tanto de inmigrantes como de emigrantes.¹

II. Los procesos electorales locales en el estado de Morelos: 2000-2012

El periodo que se analiza en el presente estudio, inicia en el año 2000 y concluye en el 2012; durante estos doce años se llevaron a cabo cinco jornadas electorales; los procesos electorales ordinarios que se realizaron en los años 2000, 2006 y 2012 tuvieron por objeto recabar la votación de los ciudadanos morelenses para elegir: a) Gobernador; b) Diputados locales (18 de mayoría relativa y 12 de representación proporcional);² y c) Ayuntamientos (33 ayuntamientos);³ mientras que los procesos electorales ordinarios de los años 2003 y 2009⁴ sólo tuvieron como finalidad elegir a los diputados del H. Congreso del Estado y a los miembros de los Ayuntamientos, en los números citados, pero debe señalarse que, en el año 2000 tuvo lugar una elección extraordinaria para elegir Presidente Municipal en Ocuilco, Morelos.

III. Los procesos electorales locales en el estado de Morelos y sus resultados

III.1. Proceso electoral local del año 2000

Las elecciones se llevaron a cabo el domingo 2 de julio y en ellas fueron renovados los titulares de los siguientes cargos de elección popular del estado mexicano de Morelos:

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda (2010). *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010: Morelos*, 2011.

² En el Anexo I, se mencionan los municipios que integran los dieciocho distritos electorales locales en los que se eligen al mismo número de diputados de mayoría relativa, mientras que los doce diputados de representación proporcional se eligen por lista en una sola circunscripción plurinominal que abarca el territorio del estado.

³ Los nombres de los treinta y tres municipios del estado de Morelos se refieren en el Anexo II.

⁴ Estos procesos electorales son conocidos coloquialmente como “elecciones intermedias” al tomar como referencia las elecciones en las cuales se incluye la votación para Gobernador del Estado.

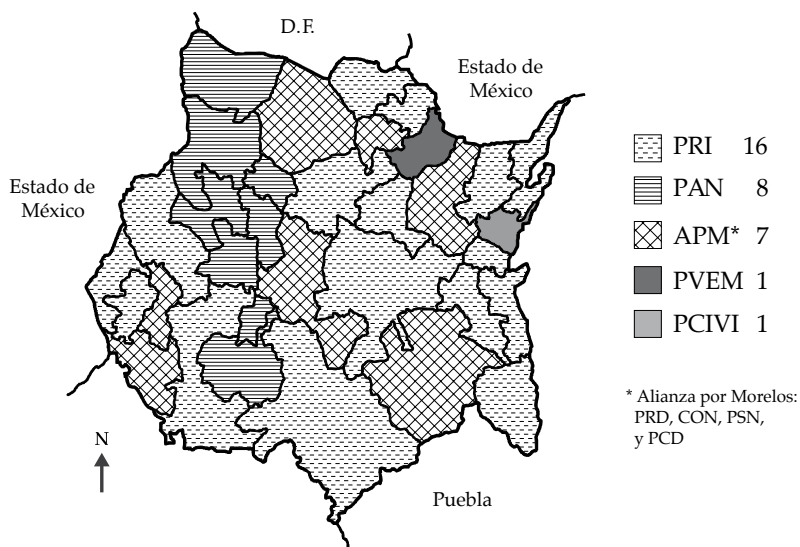
- a) **Gobernador de Morelos.** Titular del Poder Ejecutivo del estado, electo para un periodo de seis años, el candidato triunfador fue **Sergio Estrada Cajigal**, postulado por el Partido Acción Nacional, quien obtuvo un total de 338,138 votos que representaron un porcentaje del 55.1% de la votación total, con lo cual logró más de la mitad de los sufragios emitidos, esto es, el apoyo de la mayoría de los ciudadanos morelenses que asistieron a las urnas, en tanto que Juan Salgado Brito, del Partido Revolucionario Institucional, alcanzó 168,458 (27.4%), y Raúl Sergio Irragorri Montoya, propuesto por la Alianza por Morelos, integrada por los Partidos de la Revolución Democrática, Convergencia, de Centro Democrático y de la Sociedad Nacionalista, consiguió 78,523 (12.8%).

**Resultados en la elección de gobernador del
Estado de Morelos del año 2000**

Partido/Alianza	Candidato	Votos	%
Partido Acción Nacional	Sergio Estrada Cajigal	338,138	55.1
Partido Revolucionario Institucional	Juan Salgado Brito	168,458	27.4
Partido de la Revolución Democrática, Convergencia, Partido de Centro Democrático y Partido de la Sociedad Nacionalista	Raúl Sergio Irragorri Montoya	78,523	12.8

- b) **33 Ayuntamientos.** Formados por un **Presidente y un Síndico Municipal** así como regidores, electos para un periodo de tres años, de los cuales, el Partido Revolucionario Institucional logró la votación más alta en dieciséis municipios, el Partido Acción Nacional en ocho, la Alianza por Morelos en siete, y en uno los Partidos Verde Ecologista de México y Civilista de Morelos.

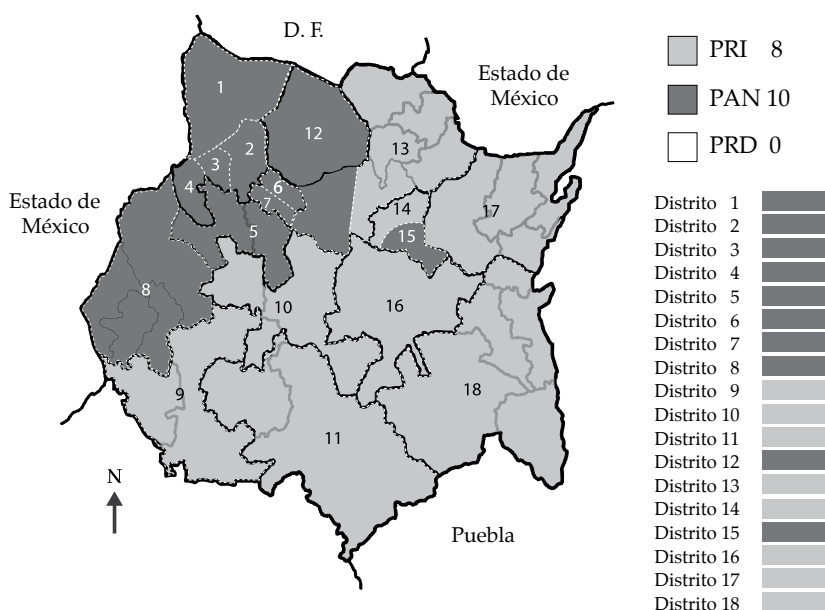
Resultados en la elección de ayuntamientos elecciones del año 2000



Partido/Alianza	Ayuntamiento
Partido Revolucionario Institucional	Miacatlán, Coatlán del Río, Tetecala, Puente de Ixtla, Tlalquitenango, Ayala, Axochiapan, Jantetelco, Jonacatepec, Temoac, Yautepec, Cuautla, Ocuituco, Tetela del Volcán, Totolapan y Tlalnepantla
Partido Acción Nacional	Jojutla, Zacatepec, Xochitepec, Emiliano Zapata, Temixco, Jiutepec, Cuernavaca y Huitzilac
Partido de la Revolución Democrática, Convergencia, Partido de Centro Democrático y Partido de la Sociedad Nacionalista	Amacuzac, Mazatepec, Tlaltizapán, Tepalcingo, Yecapixtla, Tlayacapan, Tepoztlán
Partido Verde Ecologista de México	Atlatlahucan
Partido Civilista de Morelos	Zacualpan de Amilpas

- c) **30 Diputados al Congreso del Estado.** Dieciocho electos por mayoría relativa en cada uno de los Distritos Electorales y doce por el Principio de Representación Proporcional mediante un sistema de listas. El Partido Revolucionario Institucional obtuvo la victoria en ocho distritos electorales y el Partido Acción Nacional en diez.

**Resultados en la elección de diputados locales
Elecciones del año 2000**

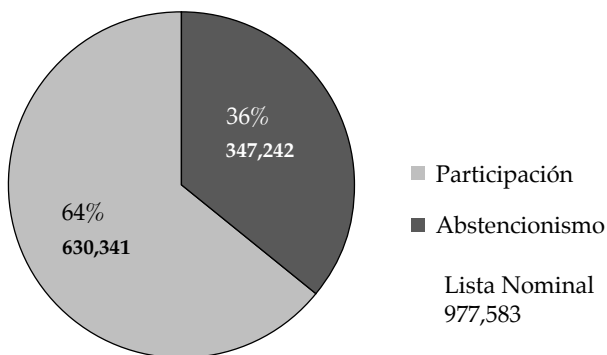


Partido	Distrito
Partido Revolucionario Institucional	8 (Distritos IX, X, XI, XIII, XIV, XVI, XVII y XVIII)
Partido Acción Nacional	10 (Distritos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, XII y XV)

En la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, a través del sistema de lista estatal, correspondieron cinco diputados plurinominales al Partido Acción Nacional, cuatro al Partido Revolucionario Institucional y tres a la Alianza por Morelos, integrada por los Partidos de la Sociedad Nacionalista, Convergencia por la Democracia y de la Revolución Democrática.

De un total de 977,583 ciudadanos morelenses incluidos en la lista nominal de electores 630,341 (64%) acudieron a votar, en tanto que 347,242 (36%), no lo hicieron, y resulta el más alto porcentaje de votación en el periodo 2000-2012 analizado.

Porcentaje de participación ciudadana en la elección del Estado de Morelos en el año 2000

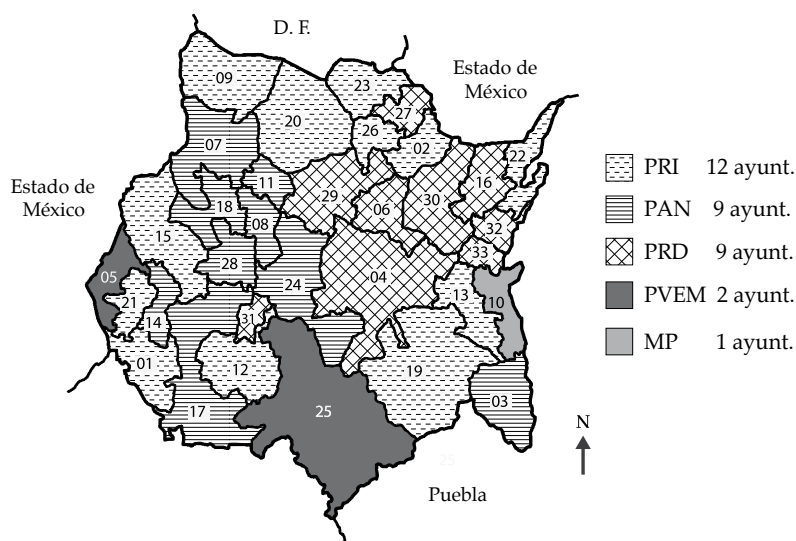


III.2. Proceso electoral local del año 2003

Las elecciones se llevaron a cabo el domingo 6 de julio y en ellas fueron substituidos los titulares de los siguientes cargos de elección popular del estado mexicano de Morelos:

- a) **33 Ayuntamientos.** Formados por un **Presidente y un Síndico Municipal** así como regidores, electos para un periodo de tres años, de los cuales, el Partido Revolucionario Institucional obtuvo la victoria en doce municipios, el Partido Acción Nacional en nueve, el Partido de la Revolución Democrática en nueve, el Partido Verde Ecologista de México en dos y el Partido de México Posible en uno.

Resultados en la elección de ayuntamientos elecciones del año 2003



Partido	Ayuntamiento
Partido Revolucionario Institucional	Amacuzac, Atlatlahucan, Huitzilac, Jojutla, Jonacatepec, Miacatlán, Tepalcingo, Tepoztlán, Tetecala, Tetela del Volcán, Tlalnepantla y Tlayacapan
Partido Acción Nacional	Axochiapan, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Puente de Ixtla, Temixco, Tlaltizapán, Xochitepec y Mazatepec
Partido de la Revolución Democrática	Ayala, Cuautla, Ocuituco, Totolapan, Yautepec, Yecapixtla, Zacatepec, Zacualpan de Amilpas y Temoac
Partido Verde Ecologista de México	Coatlán del Río y Tlalquitenango
Partido México Posible	Jantetelco

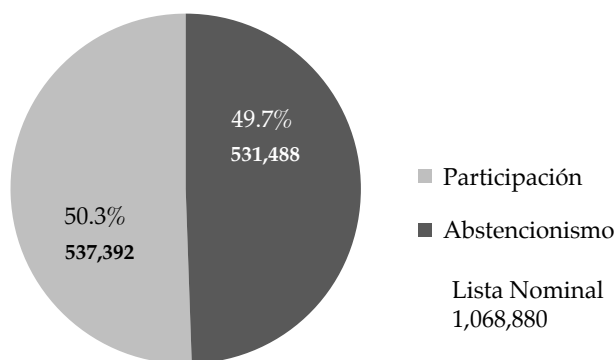
- b) **30 Diputados al Congreso del Estado.** Dieciocho electos por mayoría relativa en cada uno de los Distritos Electorales y doce por el Principio de Representación Proporcional mediante un sistema de listas. El Partido Revolucionario Institucional obtuvo la victoria en cinco distritos electorales, el Partido Acción Nacional en nueve y el Partido de la Revolución Democrática en cuatro.

Partido	Distrito
Partido Acción Nacional	9 (Distritos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y XV)
Partido Revolucionario Institucional	5 (Distritos X, XI, XII, XVII y XVIII)
Partido de la Revolución Democrática	4 (Distritos IX, XIII, XIV y XVI)

En la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, a través del sistema de lista estatal, correspondieron tres diputados al Partido Revolucionario Institucional, cuatro al Partido de la Revolución Democrática, tres al Partido Verde Ecologista de México y dos al Partido Convergencia Democrática.

De un total de 1'068,880 ciudadanos morelenses incluidos en la lista nominal de electores 537,392 (50.3%) depositaron su voto en las urnas, en tanto que 531,488 (49.3%), no lo hicieron, por lo que representa el más bajo porcentaje de participación en los doce años del periodo en estudio.

Porcentaje de participación ciudadana en la elección del Estado de Morelos en el año 2003



III.3. Proceso electoral local del año 2006

Las elecciones se llevaron a cabo el domingo 2 de julio y en ellas fueron renovados los titulares de los siguientes cargos de elección popular del estado mexicano de Morelos:

- a) **Gobernador de Morelos.** Titular del Poder Ejecutivo del estado, electo para un periodo de seis años, el candidato triunfador fue **Marco Antonio Adame Castillo**, registrado por el Partido Acción Nacional, quien obtuvo un total de 246,136 votos que representaron un porcentaje del 35.14% de la votación total, resulta ser el candidato a gobernador triunfador con el más bajo porcentaje de sufragios en el periodo 2000-2012, ya que Maricela Sánchez Cortés —la única candidata a titular del poder ejecutivo local del género femenino en el periodo de estudio— postulada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, obtuvo 186,087 (26.57%), y Fernando Martínez Cué, apoyado por la “Coalición por el bien de todos”, constituida por los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, logró 218,931 (31.26%).

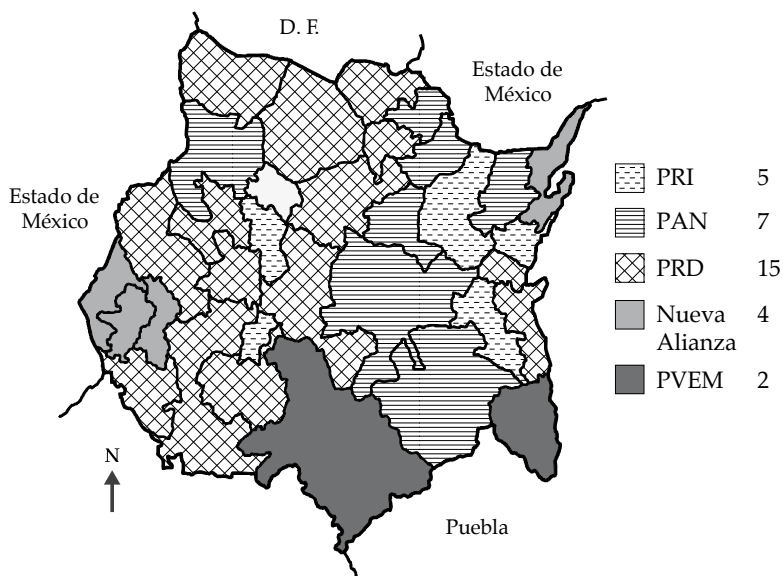
Resultados en la elección de gobernador del Estado de Morelos del año 2006

Partido/Alianza	Candidato	Votos	%
Partido Acción Nacional	Marco Adame Castillo	246,136	35.14
Alianza Por México (PRI, PVEM)	Maricela Sánchez Cortés	186,087	26.57
Coalición Por El Bien de Todos	Fernando Martínez Cué	218,931	31.26

- b) **33 Ayuntamientos.** Formados por un **Presidente y un Síndico Municipal** así como regidores, electos para un periodo de tres años, en los que el Partido Revolucionario Institucional logró la mayoría de votos en cinco municipios, el Partido Acción Nacional en siete, el

Partido de la Revolución Democrática en quince, el Partido Verde Ecologista de México en dos y el Partido Nueva Alianza en cuatro.

**Resultados en la elección de ayuntamientos
elecciones del año 2006**



Partido	Ayuntamiento
Partido Acción Nacional	Atlatlahucan, Ayala, Cuautla, Cuernavaca, Ocuituco, Tepalcingo y Totolapan
Partido Revolucionario Institucional	Emiliano Zapata, Jonacatepec, Yecapixtla, Zacatepec y Zacualpan
Partido de la Revolución Democrática	Amacuzac, Huitzilac, Jantetelco, Jiutepec, Jojutla, Miacatlán, Puente de Ixtla, Temixco, Tepoztlán, Tlalnepantla, Tlaltizapán, Tlayacapan, Xochitepec, Yautepec y Temoac
Partido Nueva Alianza	Coatlán del Río, Mazatepec, Tetecala y Tetela del Volcán
Partido Verde Ecologista de México	Axochiapan y Tlaquiltenango

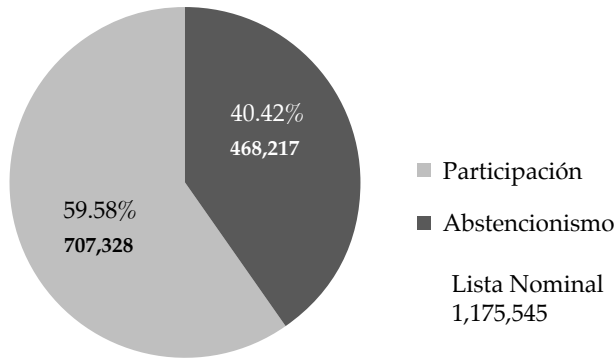
- c) **30 Diputados al Congreso del Estado.** Dieciocho electos por mayoría relativa en cada uno de los Distritos Electorales y doce por el Principio de Representación Proporcional mediante un sistema de listas. El Partido Acción Nacional logró vencer en once distritos, el Partido de la Revolución Democrática en seis distritos y Convergencia en uno.

Partido	Distrito
Partido Acción Nacional	11 (Distritos I, II, III, IV, V, VIII, XIII, XV, XVI, XVII y XVIII)
Partido de la Revolución Democrática	6 (Distritos VI, IX, X, XI, XII, y XIV)
Convergencia	1 (Distrito VIII)

En la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, a través del sistema de lista estatal, correspondieron tres diputados plurinominales al Partido Acción Nacional, cuatro al Partido Revolucionario Institucional, dos a la Coalición por el Bien de Todos, uno al Partido Verde Ecologista de México y dos al Partido Nueva Alianza.

La lista nominal de electores estuvo compuesta en estas elecciones por un total de 1'175,545 morelenses con credencial para votar, de los cuales 707,328 (59.58%) ejercieron su derecho político y 468,217 (40.42%), no lo hicieron, en virtud de lo cual constituye el segundo porcentaje de participación más alto en los doce años de la etapa en comento.

**Porcentaje de participación ciudadana en la
elección del Estado de Morelos en el año 2006**

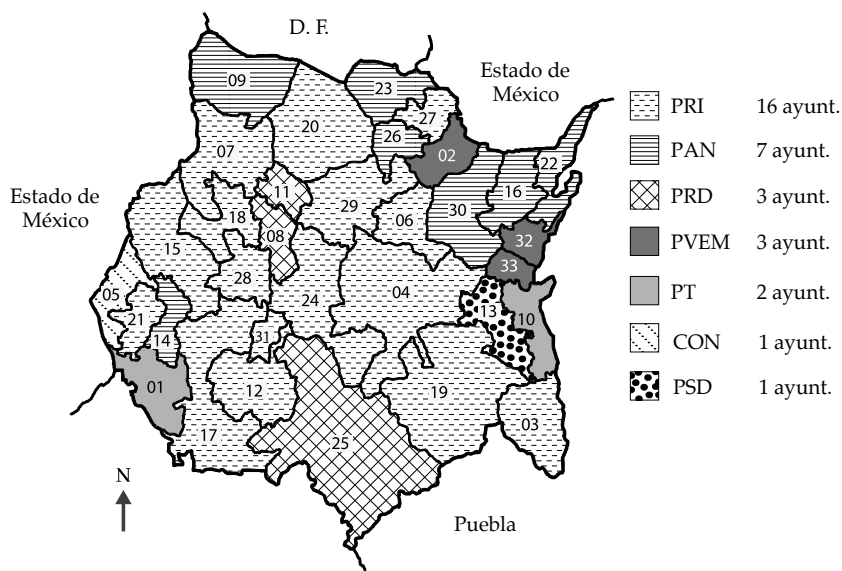


III.4. Proceso electoral local del año 2009

Las elecciones se llevaron a cabo el domingo 5 de julio y en ellas fueron substituidos los titulares de los siguientes cargos de elección popular del estado mexicano de Morelos:

- a) **33 Ayuntamientos.** Formados por un **Presidente y un Síndico Municipal** así como regidores, electos para un periodo de tres años, en los que el Partido Revolucionario Institucional alcanzó la mayoría de votos en dieciséis municipios, el Partido Acción Nacional en siete, el Partido de la Revolución Democrática en tres, el Partido Verde Ecologista de México en tres, el Partido del Trabajo en dos, el Partido Convergencia en uno y el Partido Social Demócrata en uno.

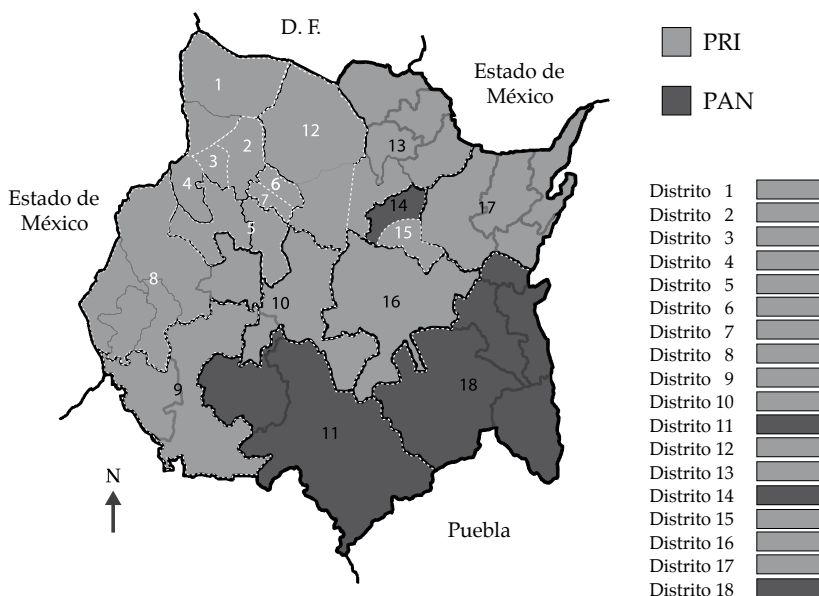
**Resultados en la elección de ayuntamientos
elecciones del año 2009**



Partido	Ayuntamiento
Partido Revolucionario Institucional	Miacatlán, Cuernavaca, Temixco, Xochitepec, Zacatepec, Puente de Ixtla, Jojutla, Tlaltizapán, Ayala, Cuautla, Yautepec, Tepoztlán, Totolapan, Tetecala, Tepalcingo y Axochiapan
Partido Acción Nacional	Huitzilac, Yecapixtla, Ocuituco, Mazatepec, Tetele del Volcán, Tlayacapan y Tlalnepantla
Partido de la Revolución Democrática	Jiutepec, Emiliano Zapata y Tlaquiltenango
Partido Verde Ecologista de México	Zacualpan, Atlatlahucan y Temoac
Partido del Trabajo	Amacuzac y Jantetelco
Convergencia	Coatlán del Río
Partido Social Demócrata	Joncatepec

- b) **30 Diputados al Congreso del Estado.** Dieciocho electos por mayoría relativa en cada uno de los Distritos Electorales y doce por el Principio de Representación Proporcional mediante un sistema de listas. El Partido Revolucionario Institucional logró el triunfo en quince distritos electorales y el Partido Acción Nacional en tres.

**Resultados en la elección de diputados locales
Elecciones del año 2009**

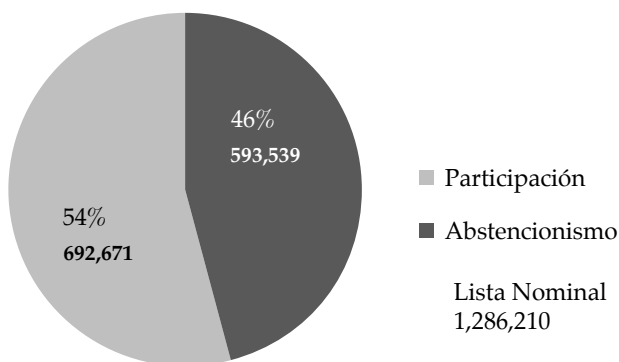


Partido	Distrito
Partido Revolucionario Institucional	15 (Distritos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII, XIII, XV, XVI y XVII)
Partido Acción Nacional	3 (Distritos XI, XIV y XVIII)

En la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, a través del sistema de lista estatal, correspondieron dos diputados plurinominales al Partido Acción Nacional, cuatro al Partido Revolucionario Institucional, cinco al Partido de la Revolución Democrática y uno al Partido Civilista Morelense.

De un total de 1'286,210 ciudadanos morelenses incluidos en la lista nominal de electores 692,671 (54%) acudieron a votar, mientras que 593,539 (46%), se abstuvieron, de donde constituye el segundo porcentaje más bajo de participación en los doce años del lapso que se estudia.

Porcentaje de participación ciudadana en la elección del Estado de Morelos en el año 2009



III.5. Proceso electoral local del año 2012

Las elecciones se llevaron a cabo el domingo 1° de julio y en ellas fueron renovados los titulares de los siguientes cargos de elección popular del estado mexicano de Morelos:

- a) **Gobernador de Morelos.** Titular del Poder Ejecutivo del estado, electo para un periodo de seis años, el candidato ganador fue **Graco Luis Ramírez Garrido Abreu**, postulado por la Candidatura Común Movimiento Progresista, integrada por los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, quien logró un total de 364,925 sufragios que representa un 43.29% de la votación total, frente a Adrián Rivera Pérez, candidato del

Partido Acción Nacional, quien alcanzó 127,624 votos (15.14%), José Amado Orihuela Trejo, registrado en candidatura común constituida por los Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, con 291,660 votos (34.60%), y Julio César Yáñez Moreno, del Partido Socialdemócrata de Morelos, con 34,752 (4.12%).

**Resultados en la elección de gobernador del
Estado de Morelos del año 2012**

Partido/Coalición	Candidato	Votos	%
Partido Acción Nacional	Adrián Rivera Pérez	127,624	15.14
Compromiso por Morelos (PRI, PVEM y NA)	José Amado Orihuela Trejo	291,660	34.60
Movimiento Progresista (PRD, PT y MC)	Graco Luis Ramírez Garrido Abreu	364,925	43.29
Partido Socialdemócrata de Morelos	Julio César Yáñez Moreno	34,752	4.12

- b) **33 Ayuntamientos.** Formados por un **Presidente y un Síndico Municipal** así como regidores, electos para un periodo de tres años, en los que el Partido Revolucionario Institucional alcanzó el triunfo en seis municipios, el Partido Acción Nacional en dos, la candidatura común, integrada por los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, en trece, el Partido Verde Ecologista de México en cinco, el Partido del Trabajo en dos, el Partido Socialdemócrata de Morelos en dos, la Coalición Compromiso por Morelos, integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Nueva Alianza en uno, la misma Coalición Compromiso por Morelos en candidatura común con el Partido Verde Ecologista de México en uno y el Partido Nueva Alianza en uno.

**Resultados en la elección de ayuntamientos
elecciones del año 2012**

Partido	Ayuntamiento
Nueva Visión Progresista (PRD, PT y MC)	13 (Atlatlahucan, Cuautla, Emiliano Zapata, Jiutepec, Jojutla, Miacatlán, Temixco, Tepoztlán, Tlalnepantla, Tlaltizapán, Xochitepec, Yautepec y Zacatepec)
Partido Revolucionario Institucional	6 (Coatlán del Río, Mazatepec, Tlayacapan, Zacualpan, Temoac y Tetecala)
Partido Verde Ecologista de México	5 (Amacuzac, Jantetelco, Ocuituco, Tetela del Volcán y Yecapixtla)
Partido Acción Nacional	2 (Ciudad Ayala y Huitzilac)
Partido del Trabajo	2 (Jonacatepec y Tlaquiltenango)
Partido Socialdemócrata de Morelos	2 (Tepalcingo y Axochiapan)
Compromiso por Morelos (PRI/NA)	1 (Puente de Ixtla)
Compromiso por Morelos (PRI, NA y PVEM)	1 (Cuernavaca)
Partido Nueva Alianza	1 (Totolapan)

- c) **30 Diputados al Congreso del Estado.** Dieciocho electos por mayoría relativa en cada uno de los Distritos Electorales y doce por el Principio de Representación Proporcional mediante un sistema de listas. La Coalición Nueva Visión Progresista por Morelos, constituida por los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, lograron la victoria en tres distritos y en candidatura en común integrada por el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano, obtuvo diez distritos; la candidatura en común, registrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Nueva Alianza, venció en cuatro distritos y el Partido Verde Ecologista de México en uno.

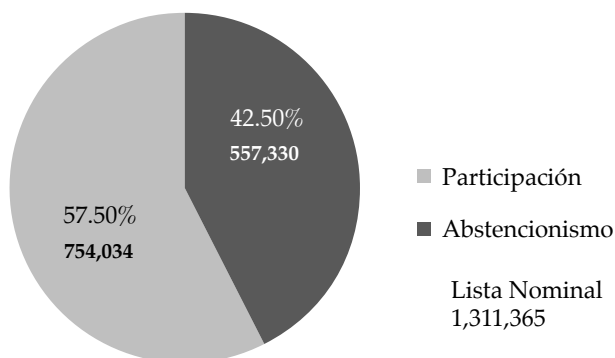
**Resultados en la elección de diputados locales
Elecciones del año 2012**

Partido	Distrito
Nueva Visión Progresista por Morelos (PRD, MC, PT)	13 (Distritos I, II, III, IV, V, VI, IX, X, XI, XIII, XIV, XV y XVIII)
Coalición Compromiso por Morelos (PRI, Nueva Alianza)	4 (Distritos VII, VIII, XII y XVI)
Partido Verde Ecologista de México	1 (Distrito XVII)

En la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, a través del sistema de lista estatal, correspondieron cuatro diputados plurinominales al Partido Acción Nacional, cinco al Partido Revolucionario Institucional, dos al Partido Verde Ecologista de México y uno al Partido Socialdemócrata de Morelos.

La lista nominal de electores se integró para estas elecciones por un total de 1'311,365 ciudadanos morelenses, de los que 754,034 (57.50%) votaron el día de la jornada electoral y 557,330 (42.50%), no lo hicieron, en virtud de lo cual constituye el tercer porcentaje de participación más alto en el periodo 2000-2012 que se estudia.

**Porcentaje de participación ciudadana en la
elección del Estado de Morelos en el año 2012**



IV. Análisis comparativo de los resultados electorales locales: 2000-2012

IV. 1. Gobernador del Estado

En el periodo comprendido en el presente estudio tuvieron lugar tres elecciones correspondientes al cargo de Gobernador del Estado de Morelos, en los años 2000, 2006 y 2012, que resultan coincidentes en la fecha de su jornada electoral con las elecciones de carácter federal; del cotejo respectivo resulta que el Partido Acción Nacional obtuvo consecutivamente la victoria en las elecciones de los años 2000 y 2006, en tanto que la Candidatura Común, integrada por los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, logró el triunfo en el 2012; Sergio Estrada Cajigal obtuvo el mayor porcentaje de votación (55.10%) frente al resto de sus competidores, en tanto que Graco Luis Ramírez Garrido Abreu ocuparía el segundo lugar con 43.29% y Marco Antonio Adame Castillo el tercero y último con 35.14%.

En su desempeño electoral durante el periodo seleccionado, el Partido Acción Nacional logró inicialmente un importante 55.10% de la votación total,⁵ el cual disminuyó en casi veinte puntos porcentuales (19.96%) a los seis años siguientes, en que logró 35.14%, y decreció otros veinte puntos en el 2012, al reunir tan solo 15.14%, de tal manera que en las dos últimas elecciones perdió de manera acumulada casi un cuarenta por ciento (39.96%) de su votación del año 2000.

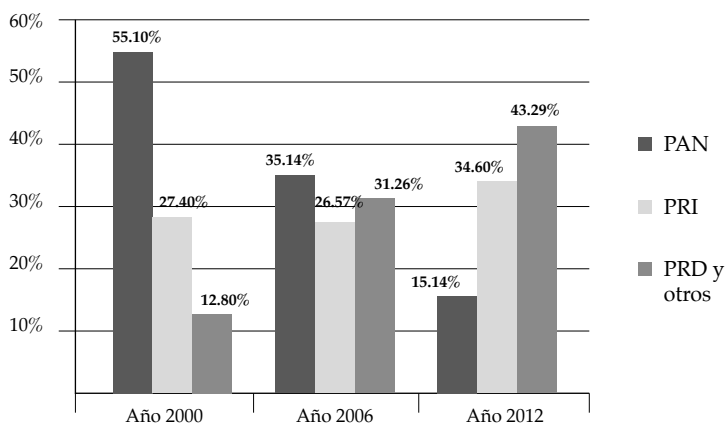
Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional ha mantenido un rango medio durante el lapso en estudio, pues de un 27.40% en el año 2000, perdió menos de un punto porcentual (0.83%) en la elección de gobernador siguiente y subió 8.03% en el 2012, con lo cual ha ocupado el segundo lugar de votación en las elecciones del 2000 y 2012 y el tercero en la del 2006.

El Partido de la Revolución Democrática, que en las tres elecciones de gobernador que se estudian ha participado en coalición con otros partidos políticos, ha observado un comportamiento ascendente, ya que del 12.80% de la votación total que logró en el año 2000 aumentó un 18.46% en la elec-

5. Debe tomarse en cuenta que el mismo 2 de julio del 2000 tuvo lugar la jornada electoral federal en la que Vicente Fox Quesada derrotó al candidato del Partido Revolucionario Institucional.

ción siguiente al obtener el 31.26% de los sufragios,⁶ y en el 2012 acumuló un 12.03% más ya que obtuvo el 43.29% que le dio la victoria en dicha elección; en estas condiciones del tercer lugar en la votación que alcanzó en la primera elección para gobernador que se revisa, ascendió al segundo lugar en el 2006 y logró el primero en la elección de este año.

Gráfica comparativa de los resultados de las elecciones de Gobernador en los años 2000, 2006 y 2012



IV. 2. *Ayuntamientos*

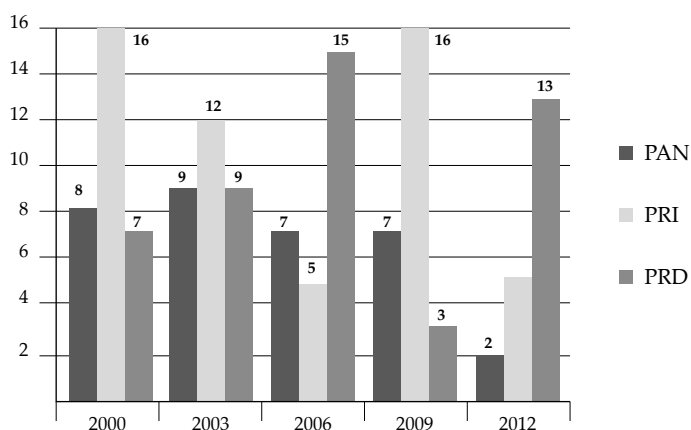
En el lapso materia de análisis se organizaron cinco procesos electorales relativos a los Ayuntamientos del Estado de Morelos, en los años 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012, que han sido simultáneos en la fecha de su jornada electoral con las elecciones de carácter federal;⁷ de la confronta respectiva, se

⁶. Al haber mantenido el Partido Revolucionario Institucional su porcentaje de votación en el año 2006 (26.57%) frente al obtenido seis años antes, ya que sólo representa una ligera disminución (0.83%), y haber descendido el porcentaje del Partido Acción Nacional en casi veinte puntos porcentuales (19.96%), parece que quienes votaron en el año 2000 por el PAN lo hicieron en el 2006 por los partidos de izquierda (PRD, PT y Convergencia), pues éstos incrementaron su votación en casi veinte puntos (18.46%).

⁷. El análisis que se efectúa es de carácter nominal pues no toma en cuenta el peso específico electoral de cada municipio pues a lo largo de los diferentes procesos electorales locales cada municipio representa números absolutos que no se estudian comparativamente y cuya confronta permitiría arribar a conclusiones cuantitativas.

advierte que el Partido Revolucionario Institucional nominalmente ha obtenido el mayor número de victorias electorales en los municipios con un acumulado de cincuenta y cuatro en el periodo, en tanto que el Partido de la Revolución Democrática tiene el segundo lugar con cuarenta y siete, y el Partido Acción Nacional el tercero con treinta y tres. No se observa alguna tendencia particular en alguno de estos tres institutos políticos, pues sus resultados en las elecciones municipales del periodo han sido irregulares.

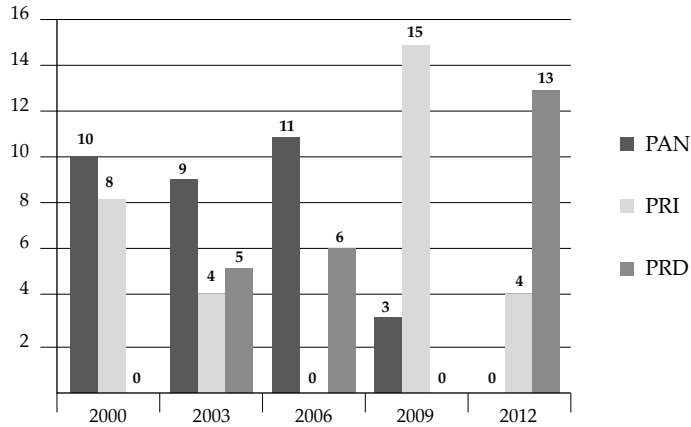
Gráfica comparativa de los resultados de las elecciones de ayuntamientos en los años 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012



IV.3. Diputados locales

En las elecciones de los integrantes del Congreso del Estado de Morelos, durante la etapa duodenal estudiada, tuvieron lugar cinco procesos electorales, en los años 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012, cuya comparación nos permite concluir que el Partido Acción Nacional es el instituto político que mayor número de triunfos ha logrado con un total de treinta y tres, seguido por el Partido Revolucionario Institucional con treinta y uno, y en tercer lugar el Partido de la Revolución Democrática con veinticuatro; el PRI ha sido quien más victorias electorales ha logrado en una elección de diputados locales con quince en el año 2009, en tanto que los tres partidos políticos citados no han alcanzado ganar ni un distrito, el PRD en las elecciones de los años 2000 y 2009, el PRI en el 2006 y el PAN en el 2012.

Gráfica comparativa de los resultados de las elecciones de diputados en los años 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012



IV.4. Participación ciudadana

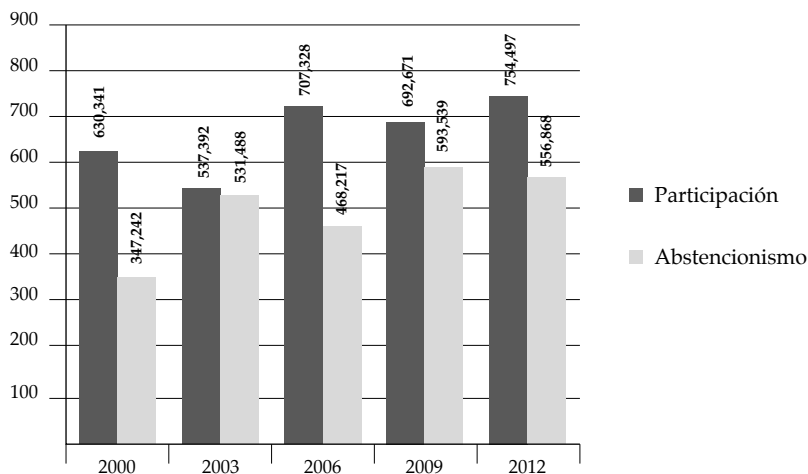
El número de ciudadanos morelenses que el día de la jornada electoral acudieron a las casillas que les correspondían a depositar su voto a favor del candidato que seleccionaron en la boleta, comparado con la cantidad total de ciudadanos que recogieron su credencial para votar y que, por tal razón, estuvieron incluidos en la lista nominal de electores que sirvió de base a los miembros de la mesa directiva de casilla para recoger la votación correspondiente, representa el índice de participación ciudadana cuyo antónimo sería el abstencionismo, esto es, los ciudadanos que no obstante contar con su credencial de elector no acudieron a sufragar el día de las elecciones.⁸

De acuerdo con lo expuesto en el párrafo anterior tenemos que el índice de participación ciudadana en las elecciones del periodo que analizamos, correspondiente a los años 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012, tiene como característica que el relativo al año 2000 ha sido el más alto, al haber alcanzado un 64%, y el de la elección del 2003 el más bajo, con un 50.3%, colocándose los años 2006 (59.58%), 2012 (57.50%) y 2009 (54%), como los lugares segundo, tercero y cuarto, respectivamente. Debe tomarse en cuenta que las elecciones

⁸ El análisis comparativo que se realiza no toma en cuenta los números absolutos de la lista nominal de electores, sino sólo los porcentajes obtenidos en cada una de las cinco elecciones.

de los años 2003 y 2009, que fueron elecciones intermedias, esto es, aquéllas en las no se elige gobernador sino sólo a los miembros de los ayuntamientos y a los diputados locales, tienen los índices más bajos de participación, con 50.3% y 54%, en su orden.

Gráfica comparativa de los índices de participación ciudadana en el periodo comprendido de los años 2000 a 2012



V. Medios de impugnación presentados ante el Tribunal Estatal Electoral de Morelos

En el rubro jurisdiccional, los ciudadanos y las organizaciones interesadas en constituirse en partidos políticos estatales así como los partidos políticos nacionales o estatales debidamente registrados, tienen a su disposición medios de impugnación tendientes a lograr la revocación o la modificación de las resoluciones dictadas por los organismos electorales locales o la nulidad de la votación de una o más casillas o de una elección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 294 del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos.

El numeral 295 del Código citado, establece como medios de impugnación:⁹ a) En tiempos no electorales, el recurso de reconsideración y los juicios

⁹. Los distintos supuestos de procedencia de estos medios impugnativos se encuentran determinados en el mismo artículo 295 del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos.

que se interpongan con motivo de la realización de plebiscito y referéndum; b) Durante el proceso electoral, los recursos de revisión y de apelación así como el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano;¹⁰ y c) En la etapa posterior a la jornada electoral, el recurso de inconformidad. Adicionalmente, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos tiene competencia para resolver las diferencias o conflictos laborales que surjan entre el propio Tribunal o el Instituto Estatal Electoral con sus respectivos servidores, en términos de lo dispuesto en el artículo 165, fracciones VI y VII, del mismo Código.¹¹

Por lo tanto, en los cuadros que se incluyen a continuación, se consignan anualmente los datos relacionados con la presentación de los distintos recursos y juicios, durante los doce años que son materia del presente análisis.

**Medios de impugnación presentados
ante el Tribunal Estatal Electoral de Morelos**

<i>2000</i>		
Recurso de apelación	Recurso de inconformidad	Recurso de reconsideración
11	39	3
Total	53	
<i>2001</i>		
Recurso de apelación	Recurso de inconformidad	Recurso de reconsideración
0	3	5
Total	8	
<i>2002</i>		
Recurso de apelación	Recurso de inconformidad	Recurso de reconsideración
0	0	5
Total	5	

^{10.} El recurso para la protección de los derechos político electorales del ciudadano se incorporó al código local de la materia a partir de la reforma del 29 de septiembre del 2005, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4416, en el decreto número 799. Posteriormente, mediante la reforma publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4647 del 2 de octubre de 2008, fue denominado juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

^{11.} La competencia laboral se atribuyó al Tribunal Electoral del Estado de Morelos a partir del día 27 de septiembre del 2002, en el decreto número 608, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4211.

2003						
Recurso de apelación		Recurso de inconformidad		Recurso de reconsideración		
21		80		25		
Total		126				
2004						
Recurso de apelación		Recurso de inconformidad		Recurso de reconsideración		
0		0		3		
Total		3				
2005						
Recurso de apelación		Recurso de inconformidad		Recurso de reconsideración	Juicio laboral	
0		0		2	3	
Total		5				
2006						
Recurso de apelación		Recurso de inconformidad		Recurso de reconsideración	Recurso para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano*	Juicio laboral
20		47		2	13	3
Total		85				
2007						
Recurso de apelación		Recurso de inconformidad		Recurso de reconsideración	Recurso para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano	Juicio laboral
0		0		3	0	3
Total		6				

* El recurso para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano se incorporó al Código local de la materia a partir de la reforma del 29 de septiembre del 2005, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4416, en el decreto número 799.

2008					
Recurso de apelación	Recurso de inconformidad	Recurso de reconsideración	Recurso para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano*	Juicio laboral	
0	0	0	0	0	
Total		0			
2009					
Recurso de apelación	Recurso de inconformidad	Recurso de reconsideración	Recurso para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano	Juicio laboral	Recurso de revisión
7	40	1	20	2	4
Total		74			
2010					
Recurso de apelación	Recurso de inconformidad	Recurso de reconsideración	Recurso para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano	Juicio laboral	
0	0	5	0	0	
Total		5			
2011					
Recurso de apelación	Recurso de inconformidad	Recurso de reconsideración	Recurso para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano	Juicio laboral	
1	0	5	2	1	
Total		9			
2012					
Recurso de apelación	Recurso de inconformidad	Recurso de reconsideración	Recurso para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano	Juicio laboral	
36	59	4	92	6	
Total		197			

* En la reforma publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4647 del 2 de octubre del 2008, se cambió la denominación de Recurso por la de Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

VI. Análisis comparativo de los medios de impugnación presentados ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos: 2000-2012

Durante el periodo que se estudia, el medio de impugnación que **mayor número de casos** acumuló es el **recurso de inconformidad**, al sumar un total de **doscientos sesenta y ocho**, el cual se hace valer, en la etapa posterior de la jornada electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 295, fracción III, del código electoral local, en contra de:

- a) Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital o municipal en la elección de que se trate;
- b) La declaración de validez de Diputados por el principio de mayoría relativa y de ayuntamientos y el otorgamiento de las constancias respectivas;
- c) La asignación de Diputados por el principio de representación proporcional y, por consiguiente, el otorgamiento de las constancias respectivas, por error en la aplicación de la fórmula correspondiente;
- d) La asignación de regidores por el principio de representación proporcional, y por consiguiente, el otorgamiento de las constancias respectivas, por error en la aplicación de la fórmula correspondiente; y,
- e) Los cómputos para Gobernador, Diputados al Congreso del Estado y miembros de los Ayuntamientos por error aritmético.

Si comparamos el número total de medios de impugnación y juicios iniciados en el lapso de referencia —que es de quinientos setenta y seis— frente a la cantidad de **recursos de inconformidad** presentados —que fue de doscientos sesenta y ocho— tenemos como resultado que éstos últimos representan el **46.52%**, es decir, más de cuatro y medio de cada diez corresponden al recurso aludido.

El segundo conjunto corresponde al **juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano** al sumar ciento veintisiete en el periodo de estudio, que comparado con el total de quinientos setenta y seis, arroja un porcentaje de **22.04%**. Este juicio garantiza la protección de los derechos políticos de los ciudadanos para votar, ser votado, de asociación política y de participar en los procedimientos de plebiscito y referéndum; el artículo 295, fracción II, inciso c), del código electoral local, lo vincula al proceso electoral,

sin embargo, una interpretación *pro persona*, sistemática y funcional, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 1º, Párrafo Segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 3, párrafo tercero, del código electoral citado, nos permite considerar su validez en todo tiempo a fin de garantizar la efectividad del sufragio, no sólo durante el proceso electoral, sino una vez concluido éste y durante todo el periodo por el cual hubiera sido electo el candidato triunfador y, con ello, preservar la vigencia de las instituciones republicanas y democráticas.

El grupo siguiente es el del **recurso de apelación**, al sumar noventa y seis en los doce años, el cual procede durante el proceso electoral para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión o contra actos y resoluciones del Consejo Estatal Electoral, distrital y municipal, y representa un **16.66%** en el total de recursos y juicios iniciados.

El cuarto acumulado se relaciona con el **recurso de reconsideración**, que aplica en tiempos no electorales, el cual alcanzó sesenta y tres casos y procede en los supuestos siguientes:

- a) A favor de las organizaciones políticas interesadas en constituirse en partido político estatal, en contra de las resoluciones que nieguen su registro;
- b) En contra de la resolución que dicte el Consejo Estatal Electoral en relación a las peticiones de los partidos políticos del cambio de los documentos básicos;
- c) En contra de las resoluciones que dicte el Consejo Estatal Electoral cancelando el registro del partido político;
- d) En contra de la resolución de pérdida del registro por no haber obtenido cuando menos el 2% de la votación estatal de las elecciones de diputados electos por el principio de mayoría relativa;
- e) En contra de las resoluciones del Consejo Estatal Electoral que impongan sanciones administrativas o pecuniarias;
- f) En contra de la aprobación del registro de partidos políticos estatales;
- g) En contra de las resoluciones del Consejo Estatal Electoral en relación al uso de los recursos públicos destinados a los partidos;
- h) En contra de las resoluciones del Consejo estatal electoral en relación al plebiscito y referéndum; e
- i) En contra de los demás actos o resoluciones del Consejo Estatal Electoral.

El **recurso de reconsideración** constituye un **10.93%** en el total de medios de impugnación presentados.

Los **juicios laborales** representan el quinto grupo en el total analizado, al alcanzar dieciocho casos que resultan el **3.12%** en el total y tuvieron por objeto resolver las diferencias o conflictos laborales surgidos entre el propio tribunal o el Instituto Estatal Electoral con sus correspondientes servidores, asuntos de trabajo que pueden ser planteados tanto fuera como dentro del proceso electoral, esto es, en cualquier tiempo.

Finalmente, el **recurso de revisión** es el medio de impugnación electoral que sumó el menor número de asuntos, al haber registrado tan solo cuatro tocas jurisdiccionales, con un **0.69%**, el cual resulta procedente —durante el proceso electoral— para impugnar los actos y resoluciones de los Consejos Distritales y Municipales electorales.

**Medios de impugnación presentados en el periodo 2000-2012
por tipo de recurso o juicio**

Medio de impugnación	Total
Recurso de apelación	96
Recurso de inconformidad	268
Recurso de reconsideración	63
Recurso de revisión	4
Juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano	127
Juicio laboral	18
Total	576

Por lo que se refiere al número de medios de impugnación presentados por año, en el periodo que se analiza, tenemos que en el año 2008, no se interpuso ningún recurso o juicio, mientras que en el año 2004, se recibieron únicamente tres; le siguen los años 2002, 2005 y 2010 en que se interpusieron cinco en cada año; enseguida, 2007 con seis; 2001 con ocho y 2011 con nueve; en todos estos ocho años no se desarrolló proceso electoral alguno, lo cual explica el reducido número de asuntos planteados.

En los años del lapso en estudio, en que tuvieron lugar procesos electorales, se incrementa notablemente el número de asuntos iniciados, comparado con los años en que no hubo elecciones, y así tenemos que en el año 2000 se recibieron cincuenta y tres asuntos para aumentar marcadamente en el 2003 a ciento veintiséis que representa una ampliación del 137%; sin embargo en el trienio siguiente del 2006 tenemos una disminución a ochenta y cinco casos, esto es, un 67% del proceso inmediato anterior; en el 2009 mantiene su tendencia descendente pues alcanza sólo setenta y cuatro medios de impugnación, es decir, un 87% comparado con el trienio precedente, pero sobresale señaladamente el número de casos iniciados en el año 2012 que resultó de ciento noventa y siete, lo que significa un 156% más ante el resultado del trienio pasado y rebasa todos los guarismos de los trienios anteriores, incluso frente al año 2003 en que representa un 56% adicional y supera juntos a los trienios del 2000 y 2003 (179) o a los del 2006 y 2009 (159).

VII. Medios de impugnación presentados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral como una segunda instancia revisora de las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos para lo cual resultan competentes tanto la Sala Superior como la Sala Regional de la IV Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal, pertenecientes al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los distintos casos de su competencia conforme a lo dispuesto en los artículos 83 y 87 de la ley citada; los requisitos de procedencia en cada uno de los juicios citados, se encuentran señalados en la ley citada, específicamente en los numerales 79 a 82, para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y 86 respecto de la revisión constitucional electoral.

**Medios de impugnación presentados anualmente
en el periodo 2000-2012**

<i>2000</i>	
Total de juicios federales (JRC-JDC) presentados	23
Revocadas	confirmadas
0	23
<i>2001</i>	
Total de juicios federales (JRC-JDC) presentados	4
Revocadas	confirmadas
0	4
<i>2002</i>	
Total de juicios federales (JRC-JDC) presentados	0
Revocadas	confirmadas
0	0
<i>2003</i>	
Total de juicios federales (JRC-JDC) presentados	31
Revocadas	confirmadas
2	29
<i>2004</i>	
Total de juicios federales (JRC-JDC) presentados	0
Revocadas	confirmadas
0	0
<i>2005</i>	
Total de juicios federales (JRC-JDC) presentados	0
Revocadas	confirmadas
0	0

2006	
Total de juicios federales (JRC-JDC) presentados	10
Revocadas	confirmadas
1	9
2007	
Total de juicios federales (JRC-JDC) presentados	4
Revocadas	confirmadas
0	4
2008	
Total de juicios federales (JRC-JDC) presentados	0
Revocadas	confirmadas
0	0
2009	
Total de juicios federales (JRC-JDC) presentados	38
Revocadas	confirmadas
2	36
2010	
Total de juicios federales (JRC-JDC) presentados	1
Revocadas	confirmadas
0	1
2011	
Total de juicios federales (JRC-JDC) presentados	7
Revocadas	confirmadas
1	6
2012	
Total de juicios federales (JRC-JDC) presentados	71
Revocadas	confirmadas
11	60

VIII. Efectividad de las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos: 2000-2012

En los cuadros siguientes se registra el total de juicios federales, ya sean de revisión constitucional o para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, promovidos en contra de las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, en los cuales la Sala Superior o la Regional correspondiente a la circunscripción de nuestra entidad federativa, dictó sentencia revocando o confirmando la resolución local.

Efectividad en las resoluciones emitidas por el Tribunal Estatal Electoral 2000-2012

Resultado jurisdiccional 2000-2012	Total
Revocadas	17
Confirmadas	172
Sentencias que no presentaron juicio federal (firmes)	382
Total	189
Suma total	571*

* Cinco asuntos se encuentran en su fase de sustanciación.

Efectividad jurisdiccional 2000-2012

Revocadas	Confirmadas y firmes
2.97%	97.03%

Como podemos observar, **fueron impugnados** ante la instancia federal electoral un total de **ciento ochenta y nueve** casos, en los cuales se confirmó la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Morelos en ciento setenta y dos de ellos y fueron revocados diecisiete asuntos; adicionalmente, en trescientos ochenta y dos medios de impugnación, los interesados no promovieron el juicio federal correspondiente, de donde resulta que de un

total de quinientos setenta y un¹² recursos y juicios de los que conoció el tribunal morelense en el periodo 2000-2012, sólo en diecisiete se modificó lo resuelto, cantidad que representa **un 2.97% frente al 97.03% de resoluciones confirmadas y firmes**, porcentajes que representan un considerable grado de efectividad.

IX. Prospectiva

En el marco de la hipótesis de investigación relacionada con las elecciones presidenciales 2012 que plantea como directriz “Normalidad democrática electoral por legalización judicial: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México?”, podemos identificar que, en el ámbito administrativo, el desarrollo de los procesos electorales de carácter local en el estado de Morelos, durante el periodo que ha sido analizado, ha ocurrido con normalidad dentro de los límites establecidos en las disposiciones legales expedidas por el Congreso del Estado, cuyas bases están previstas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y desarrolladas en el Código Electoral de la misma entidad federativa.

En el contexto referido en el párrafo anterior, celebramos los criterios sostenidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver —con fecha 30 de abril de 2007— la acción de inconstitucionalidad 138/2007, promovida por el Procurador General de la República, de la cual derivaron las tesis de jurisprudencia identificadas con los números 89/2007 y 123/2007, que a la letra dicen:

“CONVENIOS EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 95-BIS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Conforme a los Códigos Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Electoral del Estado de Michoacán, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral del Estado de Michoacán pueden celebrar convenios de apoyo y colaboración; sin embargo, dichos convenios no pueden comprender aspectos propios de sus competencias originarias que en materia de or-

¹². Al día 11 de diciembre de 2012, cinco asuntos se encuentran en su fase de sustanciación y están pendientes de resolverse.

ganización de elecciones les confieren los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente. En ese sentido, se concluye que el artículo 95-Bis del Código Electoral del Estado de Michoacán, al establecer que el Instituto Electoral de Michoacán podrá celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral para que aquél organice, conduzca y vigile procesos electorales federales o éste organice, conduzca y vigile procesos electorales locales, transgrede los citados preceptos constitucionales, habida cuenta que no es jurídicamente posible que el legislador ordinario de un Estado imponga obligaciones o establezca la posibilidad de que un órgano federal o local electorales realice funciones que se encuentran fuera del ámbito de sus atribuciones establecidas previamente por el órgano reformador de la Constitución Federal o de la local.

PLENO. Acción de inconstitucionalidad 138/2007. Procurador General de la República. 30 de abril de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 123/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.”¹³

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 95-BIS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De los artículos 68, 69, punto 1, inciso e), 70, punto 1, 83, punto 1, incisos b) y m), 89, punto 1, inciso f), y 162 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de los numerales 93, 94, 95, 101 y 102 del Código Electoral del Estado de Michoacán, se advierte que el Instituto Federal Electoral y el local pueden celebrar convenios de colaboración; sin embargo, éstos están acotados a determinar aspectos que básicamente atañen al intercambio y uso de información, capacitación, educación cívica y fiscalización, con el propósito de lograr sus objetivos. Así, dichos convenios no pueden comprender aspectos propios de sus atribuciones, pues en términos del artículo 41 de la Constitución Po-

13. Época: Novena Época. Registro: 170806. Instancia: PLENO. Tipo Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 123/2007. Pag. 974. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 974. Consultada en IUS 2012 el 4 de diciembre de 2012. Nota: el subrayado es nuestro para destacar la parte relativa de la tesis que se relaciona con el tema en análisis.

lítica de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal Electoral es el órgano encargado de organizar, conducir y vigilar las elecciones federales, en tanto que conforme al artículo 98 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, es atribución del Instituto Electoral de la entidad organizar las elecciones locales; de ahí que tales facultades constitucionales no pueden ser objeto de un convenio. En ese sentido, se concluye que el artículo 95-Bis del Código Electoral del Estado de Michoacán, al establecer que el Instituto Electoral de la entidad podrá celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral para que, dado el caso, aquél organice, conduzca y vigile procesos electorales federales, o bien el Instituto Federal Electoral lo haga respecto de los procesos electorales locales, transgrede los artículos 41 y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal, ya que trastoca la competencia originaria de éstos en materia de organización de elecciones, además de que es jurídicamente inadmisibles que el legislador ordinario de un Estado imponga obligaciones o establezca la posibilidad de que órganos federales o locales realicen funciones ajenas al ámbito de atribuciones establecidas previamente por el órgano reformador de la Constitución Federal o de la Local.

PLENO. Acción de inconstitucionalidad 138/2007. Procurador General de la República. 30 de abril de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 89/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.”¹⁴

Sin embargo, ambas tesis de jurisprudencia que preservaban el sistema federal en el esquema organizativo de las elecciones, en su ámbito administrativo, resultan inaplicables, ya que a partir del 14 de noviembre de 2007,¹⁵ de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 116, Fracción IV, Inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones y

¹⁴ Época: Novena Época. Registro: 170883. Instancia: PLENO. Tipo Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 89/2007. Pág. 739. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 739. Consultada en IUS 2012 el 4 de diciembre de 2012. Nota: el subrayado es nuestro para destacar la parte relativa de la tesis que se relaciona con el tópico que se estudia.

¹⁵ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDConstitucion/html/r-178g.htm> Consulta del 4 de diciembre de 2012.

las leyes de los Estados en materia electoral deben garantizar que: *“Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.”*; como podemos advertir, el texto vigente autoriza expresamente lo que el Pleno de la Corte consideró inconstitucional, pero al estar ya reconocido así en la Carta Magna, no existe problema alguno para nacionalizar las competencias electorales en nuestro país, por lo que se refiere al ámbito administrativo.

Afortunadamente, en el curso de la presente investigación, no localizamos algún elemento que permitiera vislumbrar un futuro ominoso en el rubro jurisdiccional de la competencia electoral en México, puesto que ni se ha planteado algún caso de inconstitucionalidad, como el referido en los párrafos anteriores, ni se ha reformado la Constitución Federal para fundamentar la posibilidad de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pudiera asumir la competencia que actualmente corresponde a los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas, antes bien, por el contrario, se advierte un criterio uniforme tanto de la Sala Superior¹⁶ como de la Sala Regional de la IV Circunscripción, con sede en el Distrito Federal, para reconocer la competencia residual del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, en toda su extensión, esto es, para resolver, en primera instancia, todos y cada uno de los asuntos de carácter electoral que se susciten en el ámbito territorial de nuestro estado.

X. Conclusiones

En el ámbito administrativo de los procesos electorales locales del estado de Morelos, efectuados en el periodo estudiado, la participación ciudadana ha sido de un 50.3% o superior, hasta alcanzar un 64%, sin que —hasta la fecha— se haya cuestionado la actuación de las autoridades electorales administrativas por favorecer a determinados candidatos o partidos políticos, lo cual nos permite considerar que ha existido la confianza de los ciudadanos tanto en el desarrollo como en el resultado de las elecciones.

En el rubro jurisdiccional, el notable incremento en el número de recursos y juicios que fueron presentados en el año 2012, que significa un 156%

¹⁶. Conforme a lo resuelto en los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano: 1) SUP-AG-170/2012. Pablo Galván Hernández; 2) SUP-JDC-1767/2012. Álvaro Valle Gómez; y 3) SUP-JDC-3113. María Isabel Zagal Torres.

más ante el resultado del trienio pasado y rebasa todos los números de los trienios anteriores, incluso frente al año 2003 en que representa un 56% adicional, acredita un mayor interés y confianza de los ciudadanos y partidos políticos, en la labor del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, y los resultados de la efectividad jurisdiccional de sus resoluciones de cuyo total, en el lapso estudiado, sólo fue revocado un 2.97% frente a un 97.03% que fue confirmado y resultó firme, demuestran un eficiente desempeño en el ejercicio de sus atribuciones para garantizar los principios de legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales y la protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

ANEXO I

Distrito	Municipios que lo integran
Primer Distrito	Cuernavaca norte, que comprende el municipio de Huitzilac y la parte norte del municipio de Cuernavaca.
Segundo Distrito	Cuernavaca oriente, que comprende la parte oriente del municipio de Cuernavaca, con cabecera en la ciudad de Cuernavaca.
Tercer Distrito	Cuernavaca poniente, que comprende la parte poniente del municipio de Cuernavaca, con cabecera en la ciudad de Cuernavaca.
Cuarto Distrito	Cuernavaca sur, que comprende la parte sur del municipio de Cuernavaca, con cabecera en la ciudad de Cuernavaca.
Quinto Distrito	Temixco, que comprende los municipios de Temixco y Emiliano Zapata, con cabecera en Temixco.
Sexto Distrito	Jiutepec norte, que comprende la parte norte del municipio de Jiutepec, con cabecera en la ciudad de Jiutepec.
Séptimo Distrito	Jiutepec sur, que comprende la parte sur del municipio de Jiutepec, con cabecera en la ciudad de Jiutepec.

Distrito	Municipios que lo integran
Octavo Distrito	Tetecala, que comprende los municipios de Coatlán del Río, Mazatepec, Miacatlán, Tetecala y Xochitepec con cabecera en Tetecala.
Noveno Distrito	Puente de Ixtla, que comprende los municipios de Amacuzac y Puente de Ixtla, con cabecera en Puente de Ixtla.
Décimo Distrito	Zacatepec, que comprende los municipios de Tlaltizapán y Zacatepec, con cabecera en Zacatepec.
Décimo Primer Distrito	Jojutla, que comprende los municipios de Jojutla, Tlalquitenango, con cabecera en Jojutla.
Décimo Segundo Distrito	Yautepec poniente, que comprende el municipio de Tepoztlán y la parte poniente del municipio de Yautepec, con cabecera en Yautepec.
Décimo Tercer Distrito	Yautepec oriente, que comprende la parte oriente del municipio de Yautepec y los municipios de Atlalahucan, Tlalnepantla, Tlayacapan y Totolapan, con cabecera en Yautepec.
Décimo Cuarto Distrito	Cuautla norte, que comprende la parte norte del municipio de Cuautla, con cabecera en la ciudad de Cuautla.
Décimo Quinto Distrito	Cuautla sur, que comprende la parte sur del municipio de Cuautla, con cabecera en la ciudad de Cuautla.
Décimo Sexto Distrito	Ayala, que comprende el mismo municipio con cabecera en Ciudad Ayala.
Décimo Séptimo Distrito	Yecapixtla, que comprende los municipios de Ocuituco, Yecapixtla, Tetela del Volcán y Zacualpan, con cabecera en Yecapixtla.
Décimo Octavo Distrito	Jonacatepec que comprende los municipios de Axochiapan, Jantetelco, Jonacatepec, Temoac y Tepalcingo, con cabecera en Jonacatepec.

ANEXO II

Municipio	Nombre	Municipio	Nombre
1	Amacuzac	18	Temixco
2	Atlatlahucan	19	Temoac
3	Axochiapan	20	Tepalcingo
4	Ayala	21	Tepoztlán
5	Coatlán del Río	22	Tetecala
6	Cuautla	23	Tetela del Volcán
7	Cuernavaca	24	Tlalnepantla
8	Emiliano Zapata	25	Tlaltizapán
9	Huitzilac	26	Tlaquiltenango
10	Jantetelco	27	Tlayacapan
11	Jiutepec	28	Totolapan
12	Jojutla	29	Xochitepec
13	Jonacatepec	30	Yautepec
14	Mazatepec	31	Yecapixtla
15	Miacatlán	32	Zacatepec de Hidalgo
16	Ocuituco	33	Zacualpan de Amilpas
17	Puente de Ixtla		

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

*Alejandro Medina Pérez
Bruno Refugio Carrillo Medina*

FEDERALISMO VS. CENTRALISMO ELECTORAL: EL CASO NUEVO LEÓN

Breviario

I.- Antecedentes. II.- Las reformas electorales. II.1- La reforma de 1996. II.2.- Reforma constitucional y legal 2007-2008. III.- La postura de los Tribunales y/o Salas electorales del país respecto al federalismo electoral. III.1.- Diagnóstico. III.2.- Propuestas. IV.- La experiencia de Nuevo León. IV.1.- El Rol de la Comisión Estatal Electoral NL. IV.2.- Permanencia de Magistrados. IV.3.- Transparencia. IV.4.- Nuevas atribuciones de control de constitucionalidad y de convencionalidad. V.- Conclusiones.

I. Antecedentes

A manera de antecedente es necesario referirnos a una evolución constitucional en la historia de México que ha tenido que ver justamente con el dilema y con las posiciones encontradas entre el modelo federal y el centralismo como forma de Estado.

Haciendo un breve recorrido histórico quiero platicarles que, México inició en su etapa independiente con un modelo federal inspirado en nuestro vecino país del norte los Estados Unidos de América así, las regiones del país, se constituyeron como entidades federativas unidas bajo un pacto federal en el que se reconocía su autonomía y su soberanía mas no su independencia para con lo anterior crear un Estado federal fuerte y homogéneo, pero respetuoso de la diversidad y atendiendo a la naturaleza de diferencias culturales y económicas de cada una de estas entidades federativas.

La Constitución de 1824, recogió esta intención de modelo federal y en principio fue aceptada como el mejor modelo posible de Estado.

Sin embargo, se llevaron a cabo intentos por retornar a un centralismo que fueron muy evidentes constitucionalmente hablando con el establecimiento de las llamadas Siete Leyes, que fueron impulsadas por Antonio López de Santana, las cuales establecieron un modelo de Estado centralizado, desapareciendo las entidades relativas y fortaleciendo el poder central.

Lo anterior fue derogado en nuestra Constitución de 1857, retomando el modelo de Estado Federal y a partir de ahí, en la letra quedó establecido hasta el día de hoy un federalismo en nuestra carta magna la Constitución de 1917.

Sin embargo, en la práctica esto ha sido uno de los dos temas más recurrentes sobre todo los últimos años en el que nos hemos dado cuenta que si bien teníamos un federalismo plasmado en nuestra constitución, en realidad se ejercía un centralismo de facto en virtud del presidencialismo sustentado en la hegemonía de un partido dominante.

Así, de esta manera, múltiples materias de la vida pública de México fueron sujetas a ese centralismo real con el cual se conducía el sistema político mexicano la democracia y la alternancia que paulatinamente se fueron dando a partir de 1977 a nuestros días, fueron creando instituciones públicas cada vez más autónomas y en algunos casos independientes del Poder ejecutivo federal.

II. Las reformas electorales

En materia electoral, la serie de reformas electorales nos encaminaron paulatinamente para que en 1996 fueran creándose los primeros institutos nacionales y/o federales que se desprendieron de la dominación del Poder ejecutivo Federal así surgieron un Instituto Federal Electoral y un Tribunal Electoral Federal, independientes del poder ejecutivo federal.

A partir de lo anterior, como una réplica de ello, a nivel estadual se fueron creando a imagen y semejanza, en la mayoría de los casos institutos electorales, y tribunales electorales con el fin de organizar elecciones de gobernador, ayuntamientos y congresos locales, así como de resolver a través de los medios impugnativos locales las inconformidades que resultasen de estos procesos electorales.

II.1 La Reforma de 1996

Esta reforma fue llamada también la reforma definitiva con la cual se pretendía “solucionar definitivamente el pendiente electoral”; una de las virtudes de esta reforma fue justamente la separación de dos de las instituciones electorales más importantes que configuran el sistema electoral mexicano federal y que son el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; ambos con esta reforma pasan a ser organismos autónomos independientemente del poder ejecutivo para con ello, terminar con las sospechas y los reclamos recurrentes de fraude electoral en todas las regiones del país.

Este acuerdo político nacional llevó a esta gran reforma avalada por los principales partidos políticos del país, permitiendo que en las entidades federativas se replicaran estos modelos de autonomía de los órganos electorales que fueron parte del espíritu del sexenio de Ernesto Zedillo en el gran proyecto denominado hacia un nuevo federalismo en el que ciertamente sin señalarlo expresamente el tema electoral, pasaba a ser parte de uno de los grandes proyectos de este sexenio.¹

II.2 Reforma constitucional y legal 2007-2008

Esta reforma constitucional y legal 2007-2008, estableció para las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, su permanencia en las circunscripciones regionales del país a efecto de resolver en última instancia, aparte de las elecciones federales para diputados y senadores, resolver en definitiva impugnaciones de procesos electorales de las entidades federativas. Así como también desaplicar leyes o dispositivos normativos contrarios a la constitución Federal. En su momento, estas nuevas atribuciones dejaban pensar una cierta ampliación de la esfera jurisdiccional federal hacia las entidades federativas y muy particularmente impactando a las instituciones electorales locales.

¹ Para abundar más sobre el tema del periodo presidencial de Ernesto Zedillo en los temas de federalismo de reforma electoral es necesario consultar en Medina Pérez, Alejandro, *El equilibrio de poderes en México, la evolución hacia la racionalización del régimen presidencial*, editado por el Tribunal Electoral del Estado Nuevo León, Monterrey, 2012, pp. 171-190.

Lo anterior ha sido señalado por los impartidores de justicia de estos tribunales y/o salas electorales del país como una limitación e invasión competencial al ámbito local.

III. La postura de los Tribunales y/o Salas electorales del país respecto al federalismo electoral

III.1. Diagnóstico

En el mes de junio del 2010 se llevó a cabo una reunión nacional de Magistrados electorales del País en el que se presentó un diagnóstico de la justicia electoral en las Entidades federativas para reflexionar *a grosso modo* respecto del federalismo electoral, particularmente con relación a los organismos impartidores de justicia local y la delimitación y pertinencia de estos en relación con el Tribunal Electoral.

De esta reunión, surgió la llamada **declaración de San Cristóbal** en la que se expresaron los siguientes considerandos:

- Que el federalismo judicial electoral debe privilegiar órganos jurisdiccionales especializados, independientes, imparciales y profesionales.
- Que el control constitucional y legal de los actos y resoluciones en materia electoral requiere constante perfeccionamiento.
- Que la autonomía de los órganos jurisdiccionales y la independencia de sus integrantes, se basan en la suficiencia presupuestaria como una de sus garantías judiciales e institucionales.
- Que la imparcialidad y solidez argumentativa en el ejercicio de la función jurisdiccional es lo que permite a los tribunales y/o salas electorales consolidar su legitimidad social.

Conviviendo en lo siguiente:

- Mantener un diálogo directo, abierto, transparente, informado y respetuoso entre los legisladores juzgadores locales a fin de avanzar en el fortalecimiento y modernización de la justicia electoral local.
- Que las propuestas de reforma al sistema de justicia electoral se presenten bajo la rectoría de los principios constitucionales de ac-

ceso a la justicia, independencia, imparcialidad y de profesionalismo de los juzgadores electorales.

- Que la función jurisdiccional en las entidades federativas se ejerza en un marco de autonomía y permanencia.
- Que se fomente en la ciudadanía en general y entre los actores electorales en particular, una cultura de la legalidad.
- Que los tribunales y salas electorales, a fin de consolidar la confianza ciudadana en su actuación, fortalezcan sus esquemas de transparencia y rendición de cuentas.

III.2 Propuestas

Existieron muchas propuestas en el sentido de hacer que los tribunales y salas electorales del país realmente cumplan con su misión de resolver en definitiva los medios de impugnación que se presenten en relación con los procesos electorales en las entidades federativas llámese elecciones de gobernador, de ayuntamientos y de congresos locales.

Dentro de las propuestas más interesantes que encontramos están las siguientes:

1. Que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano jurisdiccional especializado tenga en su materia la misma jerarquía que la Suprema corte justicia la nación y resuelva sólo violaciones directas a la Constitución Federal cometidas tanto por los tribunales electores federales como estatales.
2. Que las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se transformen en tribunales electorales de las actuales circunscripciones plurinominales conservando exclusivamente las atribuciones que tienen sobre las elecciones federales tras derogar las facultades que actualmente tienen los tribunales electorales sobre la materia electoral local.
3. Adicionar al inciso B de la fracción cuarta del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el principio de constitucionalidad como fundamento del ejercicio de la función electoral para fortalecer a los tribunales electorales locales como organismos de constitucionalidad.

4. En consecuencia de la propuesta anterior, que los tribunales electorales locales sean la última instancia electoral estatal cuya revisión de sus sentencias sólo proceda por violaciones directas a la constitución Federal ante el tribunal electoral federal en su sala superior.
5. Modificación del inciso F de la fracción segunda del artículo 105 constitucional subsistiendo sólo como impugnables las leyes federales por parte de los partidos políticos nacionales.
6. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos locales la facultad de impugnar las legislaciones electorales de los estados.
7. Derogar la fracción cuarta del artículo 99 constitucional.
8. Derogar el juicio de revisión constitucional contemplado en la ley general de sistema de medios de impugnación materia electoral.²

IV. La experiencia de Nuevo León

Ahora me gustaría comentarles cuál ha sido la experiencia de Nuevo León en referencia al federalismo electoral.

Como les comentaba anteriormente, la conformación de tribunales electorales y organismos electorales independientes se dio a partir de 1996, siguiendo justamente o replicando el modelo federal de organismos electorales ciudadanos independientes del poder ejecutivo. A nivel local se presenta también esta independencia del poder ejecutivo local, es decir, del gobernador del estado, creándose un Instituto electoral local, la Comisión Estatal Electoral y un órgano jurisdiccional de resolución que es el Tribunal Electoral del Estado.

¿Cuál ha sido precisamente el rumbo que ha seguido la actividad jurisdiccional de Nuevo León y claro está de la definitividad de sus resoluciones? Ciertamente voy a comenzar por hablar del Tribunal Electoral que es la institución a la que pertenezco, pero no voy a poder dejar de señalar lo que observé en mi paso por la Comisión estatal electoral en el que fui comisionado ciudadano de 2004 a 2010 y que impacta justamente la definitividad de las resoluciones locales.

² Ver artículo de Álvarez Montero, José Lorenzo. *Tribunales Electorales como Tribunales de Constitucionalidad*. Consultable en *Revista Diálogo Electoral*, Edición especial, *Las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, México 2012, Tomo I pp. 9-28.

Creo que es necesario señalar que la definitividad de las resoluciones de nuestro tribunal, han tenido que ver primeramente con un alto grado de eficiencia y eficacia del órgano electoral local, la Comisión Estatal Electoral desde 1996 a la fecha y muy particularmente en estas elecciones de julio del 2012.

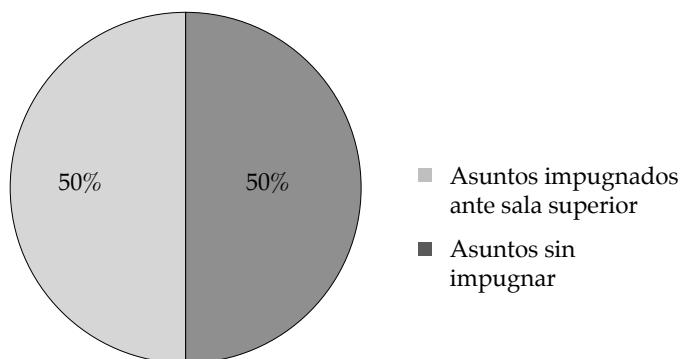
A lo anterior hay que señalar expresamente que la gran mayoría de los asuntos que son presentados al Tribunal Electoral de la entidad causan estado.

La tendencia que se observa en la definitividad de los asuntos a nivel local es altamente favorable a las actuaciones del Tribunal Electoral de la entidad a manera de ejemplo, podemos decir que en el año 2006, de un universo de 100 asuntos que nos fueron presentados ante el tribunal electoral del estado, la mitad de éstos no fueron impugnados y por consiguiente causaron estado. Por otro lado, del restante 50% de asuntos, el 98% de éstos fueron confirmados por las instancias federales, es decir por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

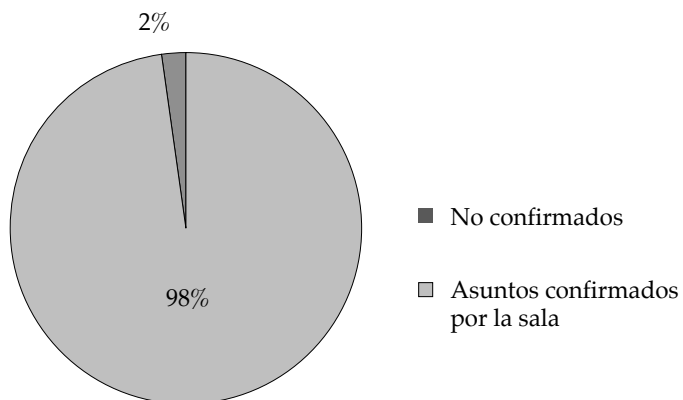
En el año de 2009 de un total de 118 asuntos, el 66% de éstos no fueron impugnados ante ninguna instancia posterior causando firmeza. Y del 34 restante el 31% fue confirmado por esta instancia federal en favor de las resoluciones del tribunal electoral de la entidad.

Para concluir, en este año 2012, de un total de 76 medios de impugnación el 62% no fueron impugnados ante instancias federales y del restante porcentaje (38%) hasta este momento todo ha sido confirmado por el Tribunal electoral federal .

**Asuntos resueltos durante el proceso electoral 2006
(Total 100)³**

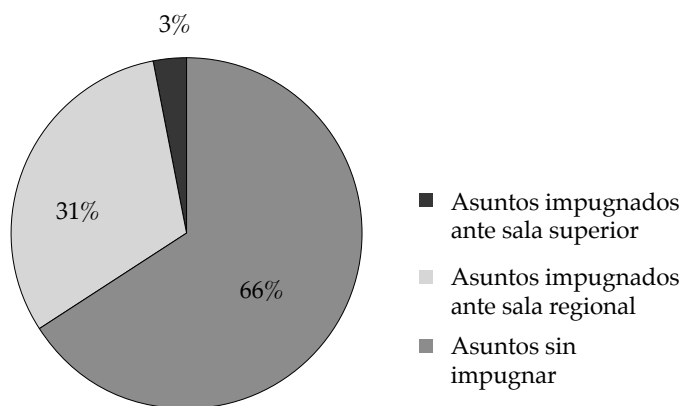


Asuntos impugnados ante la sala superior

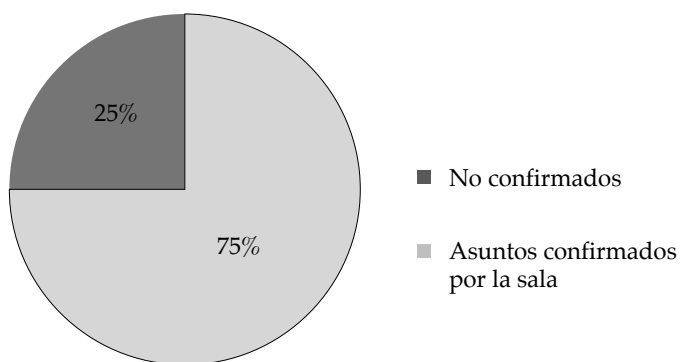


³. Las gráficas son de elaboración propia, con datos de la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Electoral de Nuevo León a la fecha de elaboración de la ponencia.

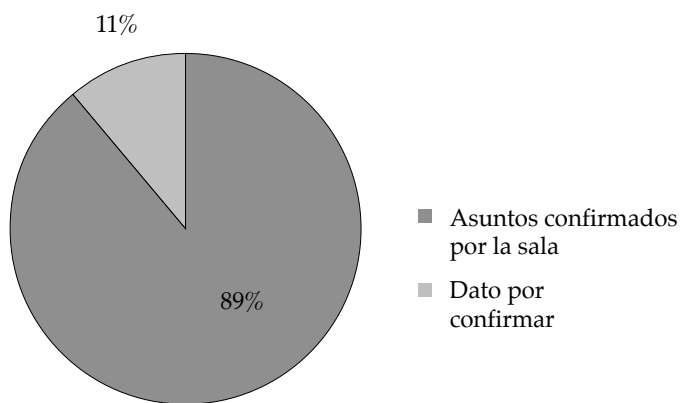
**Asuntos impugnados durante el proceso electoral 2009
(Total 118)**



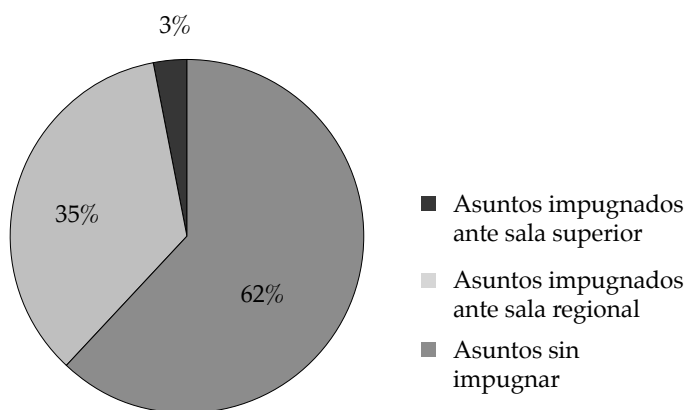
Asuntos impugnados ante la sala superior (3%)



Asuntos impugnados ante la sala superior (31%)



Asuntos resueltos durante el proceso electoral 2012 (Total 76)



Asuntos impugnados ante la sala superior (3%)



IV.1. El Rol de la Comisión Estatal Electoral NL

No podemos comprender estas cifras sin dejar de reconocer la titánica labor de organización de las elecciones que lleva a cabo la Comisión Estatal Electoral. ¿Por qué digo esto? Porque, por ejemplo, se instalaron más de 5000 casillas en todo el Estado y en cada una de estas casillas hay cinco funcionarios, lo que en total nos arrojan más de 25,000 funcionarios en toda la entidad, que es prácticamente un ejército que tiene que ser preparado, capacitado y habilitado para llevar a cabo funciones que nunca ha hecho o en el mejor de los casos lo ha hecho en contadas ocasiones, es decir, cada 3 años.

La capacitación permanente que lleva a cabo la Comisión estatal electoral juega un rol fundamental para evitar que al Tribunal Electoral del estado le “lluevan” impugnaciones por errores de falta de capacitación, es decir, se evita un cúmulo de impugnaciones al contar con funcionarios de casilla bien preparados.

Una vía por la cual los partidos políticos se duelen y recurren a nuestro Tribunal, es a través de un medio de impugnación para buscar dar una resolución favorable en donde los errores más comunes que se presentan son cuando no hay una adecuada capacitación, a decir:

- Errores aritméticos.

- Errores en el llenado de las actas.
- Selección de funcionarios que se encuentran inhabilitados.

Todo eso se traduce posteriormente en impugnaciones que tienen que ser resueltas por el Tribunal Electoral y llevar a cabo una revisión de las actuaciones de estos procesos. Por ello la labor que hasta ahora ha llevado a cabo el órgano electoral local es muy importante y es justo señalar los esfuerzos por realizar una adecuada capacitación que se les brinda a los ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla el día de la jornada electoral.

IV.2. Permanencia de Magistrados

Volviendo al Tribunal Electoral, en uno de los temas que más trascienden respecto al federalismo electoral tiene que ver con la movilidad o inmovilidad de sus integrantes, es decir, que para los magistrados en Nuevo León ciertamente no existe la permanencia como sí la hay en otros Estados de la República, lo que pudiera parecer hasta este momento, una deficiencia que pone contra la pared la pertinencia de los tribunales locales y más concretamente del Tribunal Electoral de Nuevo León.

Sin embargo, yo les puedo asegurar que desde 1996, a la fecha todas las integraciones de los cuerpos colegiados del Tribunal, han sabido responder exitosamente a los procesos electorales de 1996 a la fecha. Creo que mucho tiene que ver con que el Congreso del Estado, haya tenido especial cuidado de escoger a los mejores perfiles, a los mejores abogados o aquéllos que han tenido experiencia llámese en tribunales federales o bien catedráticos y abogados litigantes, lo que ha redituado en muy buenos resultados.

Por otra parte, el Tribunal Electoral, ha llevado a cabo desde hace mucho tiempo programas de capacitación a través de sus conferencias, diplomados, cursos prácticos, talleres que han permitido a todos aquellos estudiosos de la materia, irse perfeccionando permanentemente. Hay que recordar que el derecho electoral es una materia de reciente creación y una materia altamente especializada que requiere una capacitación permanente. Para el Tribunal electoral local, la constante ha sido apoyar esta formación para cubrir los requerimientos de todo su personal pasando por Secretarios de estudio y cuenta, Secretarios auxiliares, Actuarios, Oficiales de partes, etc., que han aprovechado las opciones que se les presentan.

IV.3. Transparencia

Otro de los aspectos importantes que ha hecho el Tribunal Electoral tiene que ver con la transparencia ya que todas las resoluciones del tribunal electoral, se encuentran disponibles en la página de Internet, que es lo que permite esto precisamente, que todos aquéllos que forman parte de los procesos que se ventilan puedan consultar todos los precedentes que ha habido a efecto de poder conocerlos y atender los criterios y antecedentes que el Tribunal ha resuelto lo que sin lugar a dudas abre un abanico de posibilidades y hace que, inclusive, algunos se desistan por considerar que como ya se ha fallado anteriormente en un determinado sentido, la demanda podría no llegar a prosperar.

IV.4. Nuevas atribuciones de control de constitucionalidad y de convencionalidad

El sistema de justicia constitucional mexicano ha tenido una transformación al pasar de un modelo de control de constitucionalidad concentrado⁴ exclusivamente en el poder judicial de la federación, aunado a una incipiente influencia de los tratados internacionales y las resoluciones de la jurisdicción internacional, para pasar a tener ahora un modelo de control de la constitucionalidad y convencionalidad difusa.⁵

Lo anterior, si bien es cierto se encuentra en construcción, es así en atención a las recientes reformas constitucionales, al capítulo “de garantías individuales”, ahora denominado “de los Derechos Humanos y de sus Garantías”, lo cual comienza a permitir una profunda posibilidad de descentra-

⁴ El control constitucional concentrado, recibe también la denominación de austriaco, en virtud de que su modelo principal, concebido por Hans Kelsen, se estableció por primera vez en la Constitución Federal Austriaca de 1920. De acuerdo con la idea de este autor, este tipo de control implica depositar en un solo tribunal, independiente del poder judicial, el control de la constitucionalidad de las leyes. Sagües, Néstor Pedro. *El sistema de Derechos, Magistratura y Procesos Constitucionales en América Latina*. Porrúa. D.F., 2004. P. 30.

⁵ El Control constitucional difuso o americano. Este sistema ha sido llamado americano, en atención a que surgió por primera vez en los E.U.A. Cappelletti señala que también se le denomina difuso en virtud de que la facultad de revisión de la constitucionalidad de las leyes no se encuentra concentrada en un solo órgano judicial o jurisdiccional, sino por el contrario, corresponde en general, a todos los órganos judiciales de un país determinado. Sagües, Néstor Pedro. *El sistema de Derechos, Magistratura y Procesos Constitucionales en América Latina*. Porrúa. D.F., 2004. p.p. 28-30.

lización judicial en el análisis del denominado, por algún sector de la doctrina, “bloque de constitucionalidad”, el cual se desprende del artículo 133 de la Constitución mexicana.⁶

Si bien es cierto esta disposición se encontraba ya en nuestra carta magna, su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación limitó por vía jurisprudencial, la dimensión interpretativa que permitiese el control difuso por los jueces locales.

La reforma al artículo 1 de la constitución, señala en su párrafo segundo lo siguiente:

1...

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

...

Esta disposición modificada es la que ha planteado, desde nuestro punto de vista, el avance más significativo en materia de federalismo jurisdiccional que el estado mexicano ha tenido en recientes fechas.

Al respecto cabe recordar que en la resolución emitida el 25 de octubre de 2011 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, en el punto único se determinó: “Único. Han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99, cuyos rubros son los siguientes: ‘**CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**’ y ‘**CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.**’”, conclusión a la que arribó en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.

⁶ **Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En relación a ello, podemos señalar el indudable impacto que generó en nuestro más alto tribunal la sentencia de 23 de noviembre de 2009 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **CASO RADILLA PACHECO VS. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, correspondiéndole precisamente a la Corte, encabezar las tareas de análisis e implementación de dicho fallo.

Este asunto versó sobre la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, desde el 25 de agosto de 1974, a manos de efectivos del Ejército en el Estado de Guerrero, México. Según la Comisión Interamericana, que recibió una denuncia el 15 de noviembre de 2001 presentada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y por la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México, las alegadas violaciones derivadas de este hecho “se prolongan hasta la fecha, por cuanto el Estado mexicano no ha establecido el paradero de la [presunta] víctima ni se han encontrado sus restos”. De acuerdo a lo alegado por la Comisión, “[a] más de 33 años de los hechos, existe total impunidad ya que el Estado no ha sancionado penalmente a los responsables, ni ha asegurado a los familiares una adecuada reparación”.

En dicha denuncia la Comisión Interamericana solicitó a la Corte Interamericana que declarase la responsabilidad internacional del Estado por la violación de los derechos consagrados en los artículos 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica), 4 (Derecho a la Vida), 5 (Derecho a la Integridad Personal), 7 (Derecho a la Libertad Personal), 8 (Garantías Judiciales) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo tratado, en perjuicio de Rosendo Radilla Pacheco.

Asimismo, solicitó a la Corte declarar la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la alegada violación de los artículos 5 (Derecho a la Integridad Personal), 8 (Garantías Judiciales) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en perjuicio de los siguientes familiares del señor Radilla Pacheco: Victoria Martínez Nerí (fallecida), Tita, Andrea, Rosendo, Romana, Evelina, Rosa, Agustina, Ana María, Carmen, Pilar, Victoria y Judith, todos de apellido Radilla Martínez. Por otro lado, solicitó que se declare el incumplimiento por parte del Estado del artículo 2 de la Convención Americana (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno).

Por último, la Comisión solicitó a la Corte que ordenara al Estado la adopción de determinadas medidas de reparación, pecuniarias y no pecuniarias.

En su sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos por unanimidad, resolvió lo siguiente:

“...

1. Rechazar las excepciones preliminares interpuestas por los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con los párrafos 14 a 50 de la presente Sentencia.
2. Aceptar el reconocimiento parcial de responsabilidad internacional efectuado por el Estado, en los términos de los párrafos 52 a 66 de la presente Sentencia.
3. El Estado es responsable de la violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida, consagrados en los artículos 7.1, 5.1, 5.2, 3 y 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la obligación de respetar y garantizar contenida en el artículo 1.1 de la misma y con los artículos I y XI de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en perjuicio del señor Rosendo Radilla Pacheco, en los términos de los párrafos 120 a 159 de la presente Sentencia.
4. El Estado es responsable por la violación del derecho a la integridad personal consagrado en los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de las señoras Tita y Andrea, y del señor Rosendo, todos de apellidos Radilla Martínez, en los términos de los párrafos 160 a 172 de la presente Sentencia.
5. El Estado es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y los artículos I incisos a), b) y d), IX y XIX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en perjuicio de las señoras Tita y Andrea, y del señor Rosendo, todos de apellidos Radilla Martínez, en los términos de los párrafos 173 a 314 de la presente Sentencia.
6. El Estado incumplió el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos I y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, respecto de la tipificación del delito de desaparición forzada de personas, en los términos de los párrafos 315 a 324 de la presente Sentencia.”

Así mismo señaló en sus resolutivos que el Estado mexicano debe, entre otras cosas:

“...

10. El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos de los párrafos 337 a 342 de la presente Sentencia.
11. El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 215 A del Código Penal Federal con los estándares inter-

nacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en los términos de los párrafos 343 a 344 de la presente Sentencia.

12. El Estado deberá implementar, en un plazo razonable y con la respectiva disposición presupuestaria, programas o cursos permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en relación con los límites de la jurisdicción penal militar, así como un programa de formación sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas, en los términos de los párrafos 345 a 348 de la presente Sentencia.

...

De la reforma constitucional señalada y del anterior fallo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido revisando e interpretando los alcances que ellos traen consecuencia en el modelo jurisdiccional mexicano. Con motivo del oficio UPDDH/911/3156/2010 de 24 de mayo de 2010 emitido por el Director de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, recibido por la SCJN el 25 del mismo mes y año, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abrió el expediente de consulta a trámite 489/2010 a efecto de que el Pleno determinara el trámite que debía darse al asunto y si se generaba alguna obligación a cargo del Poder Judicial de la Federación. El expediente le correspondía al Ministro José Ramón Cossío, quien elaboró el proyecto. Derivado de la votación de dicho asunto, se turnó el engrose a la señora Ministra Margarita Luna Ramos y se ordenó abrir un expediente varios para analizar el caso de fondo correspondiente al número 912/2010.⁷

De todo lo anterior se ha venido derivando una serie de resoluciones y pronunciamientos de la SCJN que son fuente de nuestro actual modelo jurisdiccional en construcción. Podemos destacar como relevantes para nuestro tema la siguiente tesis que ya corresponde a la Décima época jurisprudencial:

Tesis: P. LXVII/2011(9a.)

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos

⁷ Cossío Díaz, José Ramón y otros. *El caso Radilla. Estudio y Documentos*. Porrúa. D.F. 2012. p.p. 1-33.

humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

Varios 912/2010. 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVII/2011(9a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil once.

La tesis P./J. 73/99 y P./J. 74/99 anteriormente citadas aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, páginas 18 y 5, respectivamente.

La anterior tesis asilada, plantea ya la obligación de los jueces locales para revisar el ordenamiento jurídico estatal que tengan que aplicar a los casos concretos que se les presenten, mediante un contraste con el texto constitucional federal y los tratados internacionales en que el país sea parte. Así

mismo, señala que el alcance de dicha función judicial está limitado únicamente a desaplicar normas que resultarían aplicables al caso concreto, pero sin invalidarlas del sistema jurídico y la consecuente expulsión del mismo. Es decir, se establece un diálogo jurisdiccional donde todos los juzgadores tienen “voz” en materia de interpretación constitucional y convencional, pero el Poder Judicial de la Federación tendría consecuentemente la “última palabra”, de acuerdo al modelo impugnativo federal correspondiente.

Lo anterior se puede deducir también de la siguiente tesis aislada del Poder Judicial de la Federación:

Tesis: XXVI.5o.(V Región) 1 K (10a.)

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS. LOS JUECES DEL ESTADO MEXICANO, COMO ÓRGANOS AUTORIZADOS PARA EFECTUARLO, AL INAPLICAR LAS NORMAS CONTRARIAS A LOS DERECHOS HUMANOS NO PUEDEN HACER UNA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE DICHAS DISPOSICIONES.

Los Jueces del Estado Mexicano en los asuntos de su competencia, deben inaplicar las normas contrarias a los derechos humanos garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y/o tratados internacionales de los que aquél sea parte, sin hacer una declaración de invalidez de dichas disposiciones, como órganos autorizados para efectuar el control difuso de la constitucionalidad de normas generales, conforme al decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, específicamente el artículo 1o., párrafos segundo y tercero, y en observancia al principio de supremacía constitucional previsto en los diversos 15, 29, párrafo último, 40, 41, párrafo primero y 133 constitucionales.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN.

Amparo en revisión 641/2011. Julián Eduardo Reyes Barraza. 12 de enero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Eduardo Farías Gasca. Secretario: Mario Hazael Romero Mejía.

Otro de los aspectos que ha impactado en el sistema judicial mexicano es en el ámbito de la justificación de la argumentación jurídica, principalmente porque la reforma constitucional obliga a seleccionar el método inter-

pretativo que más favorezca a la protección del derecho humano afectado. Lo anterior se puede evidenciar con las siguientes tesis del Poder Judicial de la Federación.

[TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012, Tomo 3; Pág. 2918

PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.

De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable -en materia de derechos humanos-, atenderá a criterios de favorabilidad del individuo o lo que se ha denominado principio pro persona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el Texto Constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Amparo directo 28/2010. Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. 23 de noviembre de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Guillermo I. Ortiz Maya-goitia. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Tesis XVIII.3o.1 K (10a.)

Tesis Aislada (Constitucional)

[TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2; Pág. 1838

PRINCIPIO PRO HOMINE. SU CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNDAMENTOS.

En atención al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, las normas en materia de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Carta Magna y con los tratados internacionales de la materia, procurando favorecer en todo tiempo a las personas con la aplicación más amplia. Dicho precepto recoge de manera directa el criterio o directriz hermenéutica denominada principio pro homine, el cual consiste en ponderar ante todo la fundamentalidad de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites para su ejercicio. Asimismo, en el plano del derecho internacional, el principio en mención se encuentra consagrado en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación, de manera respectiva, el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO.

Amparo en revisión 402/2011. Guadalupe Edith Pérez Blass. 19 de enero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Juan José Franco Luna. Secretario: Salvador Obregón Sandoval.

Consecuentemente, los Tribunales Electorales Locales tienen la facultad, e incluso la obligación de generar interpretaciones que analicen la armonía entre el ordenamiento jurídico local, en su contraste con la Constitución Federal y con los tratados internacionales aplicables a cada materia.

El Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, en su resolución **J1-006/2012**, en la cual tuve el honor de ser ponente, al resolver sobre la legalidad de la aceptación del registro de la candidatura del C. Desiderio Urteaga Ortégón, al cargo de Presidente Municipal, de la planilla postulada por la coalición “Compromiso Por Nuevo León”, correspondiente al Ayuntamiento de Anáhuac, además de cumplir con nuestras obligaciones de velar por la

legalidad del acto en sí, revisamos la legislación que en materia de sanciones a servidores públicos existe en nuestro estado, a la luz del derecho político-electoral, el cual se considera también fundamental, de ser votado para cargos de elección popular.

La revisión incluyó todo el material jurídico disponible en la entidad, así como diversos fallos que el Poder Judicial de la Federación ha realizado en temas similares, principalmente los pronunciados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así mismo, se realizó una exhaustiva revisión de las disposiciones convencionales existentes en la materia electoral, a fin de seleccionar las pertinentes al caso. También se consideró como criterio orientador de vertiente convencional, lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de fecha 1 de septiembre de 2011 en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*.

Al respecto, en la sentencia se concluyó que:

“... ”

Así mismo, podemos considerar que la actual situación legislativa vigente en el Estado de Nuevo León, resulta congruente y armónica con el marco jurídico constitucional y convencional aplicable al caso concreto.”

Por lo que nuestra resolución finalmente concluyó que la aprobación por parte de la Comisión Estatal Electoral era legal, constitucional y hasta convencional, al otorgar el registro correspondiente, dicha resolución fue confirmada por unanimidad por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente **SM-JRC-28/2012**.

Podemos concluir con una de las citas que se incluyeron en el fallo que comentamos, la cual fue establecida en los siguientes términos:

“El Dr. José Luis Caballero Ochoa, al referirse al “control de convencionalidad” o “interpretación conforme”, y que ha sido incorporado a nivel constitucional por algunos países latinoamericanos y en otros casos se aplica como parámetros interpretativos por los Tribunales Constitucionales, no es otro que el principio constitucional de interpretación conforme con la normativa internacional, que constituye una manifestación, del “Control de Convencionalidad” interno que deben realizar los jueces nacionales a que se refiere la Corte Interamericana de Derechos Humanos. No se trata simplemente, comenta, de una imposición de la norma internacional sobre la nacional, sino de un proceso interpretativo de armonización que implica, incluso en algunas ocasiones, dejar de lado

*la primera al resultar de mayor alcance protector la segunda, conforme al principio pro persona o in bonum; es decir, la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertades constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos signados por los Estados, así como por la jurisprudencia de los Tribunales Supranacionales para lograr su mayor eficacia y protección. Agregando que en realidad la interpretación del derecho interno conforme a la normativa internacional implica la interpretación misma del derecho interno, en la medida en que los tratados internacionales son derecho nacional (de fuente internacional), una vez que son debidamente incorporados”.*⁸

Por las anteriores ideas y argumentaciones podemos concluir que el fortalecimiento de la jurisdicción electoral local contribuye de forma destacada para el florecimiento de un federalismo electoral en el Estado Democrático de Derecho en México.

V. Conclusiones

Finalmente a manera de conclusión puedo decirles que el tema federalismo electoral vs. centralismo no es un tema acabado ciertamente, existen escenarios idóneos en los que a mi juicio tienen que ver primero con la permanencia justamente de los impartidores de justicia y hablo de magistrados, de secretarios de estudio y cuenta, hablo de secretarios auxiliares que en un marco ideal sería conveniente su permanencia a efecto de brindarles una mejor preparación y aprovechar una vastedad de cursos que existen, lo que redundaría en mejores resoluciones locales cada vez menos impugnables ante instancias federales .

Por otra parte es necesario que los congresos locales en general tengan una relación institucional de mayor proximidad con los organismos e instituciones electorales a efecto de ir avanzando en propuestas que tengan que ver con el mejoramiento de éstas y con el fortalecimiento del federalismo electoral ya que si bien en Nuevo León podemos considerar que el federalismo en la materia es una realidad, no podemos dejar a un lado que existen riesgos de que las prácticas cambien en sentido negativo y propicien que se desvirtúe el concepto federalista en la materia electoral.

⁸ Herrerías Cuevas, Ignacio Francisco. *El control de convencionalidad y efectos de las sentencias*. Editorial Ubijus. México, D.F. 2011, pp. 88-89.

TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE OAXACA*

Ana Mireya Santos López

NORMALIDAD DEMOCRÁTICA ELECTORAL POR LEGALIZACIÓN JUDICIALIZABLE: ¿NACIONALIZACIÓN O FEDERALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ELECTORALES EN MÉXICO!: COMENTARIOS DESDE OAXACA

I. Introducción

En el presente artículo, se hace un balance de la experiencia en el ámbito de la justicia electoral en el estado de Oaxaca en los últimos doce años, en los cuales se ha visto un incremento gradual en la función jurisdiccional. En el segundo apartado, se describe la integración y las funciones del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca (TEEPJO), dentro del marco de la diversidad cultural y del pluralismo jurídico que caracteriza al estado. En el tercer apartado, se analiza el tema de la autonomía e independencia judicial, el papel de los tribunales y salas electorales de los estados y el federalismo judicial.

En el cuarto apartado, se presentan las reflexiones finales de la autora, en forma de conclusión, sobre la importancia del papel de los tribunales y salas electorales de las entidades federativas en el federalismo que se contempla en la constitución federal y que es necesario construir, día con día, en México. Se sostiene que en lugar de contemplar la centralización de las funciones administrativas y judiciales en el ámbito electoral, es importante buscar cómo descentralizar, a mayor medida, las labores que en la actualidad desempeña el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II. El Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca: su integración y funciones

El hoy denominado Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca fue creado el 17 de febrero de 1992, y desde el 28 de septiembre de 2006, es un órgano jurisdiccional permanente. El 15 de abril de 2011, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca fue reformada, y en el artículo 99, se estableció que el poder judicial del estado se ejerce por el Tribunal Superior de Justicia, los tribunales especializados, y las y los jueces de primera instancia. Uno de los tribunales especializados es precisamente el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, órgano que funge, como dicta el artículo 111, inciso A, de la misma constitución local, como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el estado.

El TEEPJO se integra por seis magistrados: tres propietarios, que conforman el pleno, y tres suplentes. La y los integrantes actuales fueron nombrados a través de un proceso en que intervino primero, el poder judicial estatal, el cual emitió la convocatoria y realizó el examen que se aplicó a las y los concursantes. Después, el poder legislativo fue quien los eligió entre las ternas presentadas por el Tribunal Superior de Justicia.

El tribunal resuelve impugnaciones tanto de municipios que se rigen por el sistema de partidos políticos, la minoría, como los que se rigen por sistemas normativos indígenas, o el Derecho Indígena Electoral, casi el 75%, así como las relacionadas con los comicios para elegir a las y los diputados estatales y el gobernador. La permanencia del tribunal electoral se debe principalmente a que en Oaxaca, todos los años son de proceso electoral, dado que una característica del Derecho Electoral Indígena es que la duración en el cargo es diferente de un municipio a otro, y va desde un año, un año y medio, dos años, a tres años.

Lo anterior es precisamente lo que distingue a Oaxaca del resto de las entidades federativas, pues el pluralismo jurídico es un reflejo de la gran riqueza y diversidad cultural que existe en el estado. En Oaxaca hay dieciséis pueblos indígenas, más los pueblos negros o afrodescendientes, y cada comunidad integrante de los pueblos étnicos se caracteriza por tener sus propias estructuras de organización político social. Eso implica, entre muchos otros elementos, normas y procedimientos para nombrar a sus autoridades comunitarias.

En este ámbito plural y diverso, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana, el tribunal conoce del recurso de revisión; recurso de apelación; recurso de inconformidad, tanto en los sistemas normativos indígenas, como en el sistema de partidos políticos; juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; juicio para la protección de los derechos de participación ciudadana; y el recurso de verificación, para impugnar la certificación que realiza el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana sobre los requisitos de procedencia de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Asimismo, bajo los términos del artículo 124, el tribunal también es competente para resolver el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de las y los servidores del instituto y del propio tribunal.

Del año 2000 al 7 de diciembre de 2012, se han resuelto por este tribunal 706 medios de impugnación. Es preciso hacer saber que es a partir del año 2010, que este tribunal es competente para conocer impugnaciones relativas a sistemas normativos indígenas. Así, debe decirse que, del año 2010 a la fecha, se recibieron en el tribunal electoral un total de 430 medios de impugnación, en comparación con los 296 asuntos resueltos entre el 2000 y 2009. De éstos, 113 fueron recursos de inconformidad y de apelación de comunidades donde se rigen por sistemas normativos indígenas, lo que indica que año con año, se incrementa el número de asuntos a resolver por ese tribunal.

La mayoría de los asuntos recibidos y resueltos en el tribunal están relacionados con la elección o nombramiento de autoridades municipales, ya que, Oaxaca cuenta con 570 municipios, de los cuales, 418, se rigen por los sistemas normativos indígenas. Además, con frecuencia resuelve casos de localidades que en Oaxaca se conocen como agencias o agencias de policía municipal, es decir, comunidades que no son cabeceras municipales y que también difieren, incluso en comparación con la cabecera del mismo municipio, en su forma de organización político social y de nombrar a sus autoridades. Asimismo, también conoce de asuntos electorales que surgen en las colonias.

En Oaxaca, entonces, no se comparten las características de los estados donde sólo se rigen por el sistema de partidos políticos. En el 25 por ciento de los municipios oaxaqueños donde las elecciones locales se realizan bajo este sistema, se puede hablar de la existencia de una serie de normas unifor-

mes y técnicas, que permiten que potencialmente puedan ser organizadas por gente, incluso, que no sean de la comunidad, y verificadas de una forma casi mecánica.

El Derecho Electoral Indígena, sin embargo, que es un reflejo de la diversidad existente en el estado, y de la fortaleza de los pueblos originarios, implica procesos realizados en el seno de cada comunidad, con instituciones y normas propias. Es una de las máximas expresiones de la libre determinación y autonomía.¹

Ahora bien, en la vida jurídica, política y cultural del estado, el papel del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca es cada día más visible. Como parte del poder judicial, sus servidores buscan garantizar el acceso pleno a la justicia tanto para los individuos como para las comunidades. Su profesionalización es parte de un esfuerzo conjunto de las tres ramas de poder para construir cada día un Oaxaca más democrático, caracterizado por instituciones más cercanas a la ciudadanía.

Como ejemplo, en el año 2011, se recibieron en el tribunal un total de 140 medios de impugnación. Asimismo, se realizaron 338 audiencias, es decir, casi diariamente fueron recibidas personas o miembros de comunidades en el tribunal para ser atendidas respecto a algún recurso, o algún asunto de carácter académico o público que tenga relación con las actividades del tribunal.²

III. La autonomía e independencia judicial, los tribunales y salas electorales de los estados y el federalismo judicial

El tema central del libro dentro del cual se ubica el presente ensayo, se refiere a la descentralización *versus* la centralización de atribuciones tanto administrativas como jurisdiccionales, en el ámbito electoral, es decir, si es deseable que el Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tengan más facultades que las que ahora tienen, o si se debe, al contrario, ampliar las competencias de los institutos y tribunales electorales de las entidades federativas.

¹ Mesri Hashemi-Dilmaghani, Parastoo Anita, “Los procedimientos y normas electorales indígenas en Oaxaca como una expresión de la libre determinación y autonomía”, *di-Urna*, Xalapa, Instituto Electoral Veracruzano, sept.-nov. 2011, núm 6, pp. 10-20.

² Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, *Informe de Actividades 2011*, Oaxaca, TEE-PJO, 2012, pp. 7-12.

El sistema federal de gobierno fue establecido en México desde la constitución de 1824.³ No obstante, la vida política del país después de la independencia se caracterizó por un fuerte centralismo que, de forma semejante, sobrevivió después de la revolución. En esta época, surgió lo que el Dr. José María Serna de la Garza y otros comentaristas describen como “un sistema político centralizado, en el cual el presidente de la República tenía grandes poderes e influencia sobre la política local”.⁴

Con relación a la excesiva centralización que ha caracterizado al Estado mexicano, el mismo autor puntualizó lo siguiente:

En cierto sentido, la paradoja del caso mexicano está en que, siendo un Estado formalmente federal, nuestro sistema tiene problemas típicos de un Estado unitario. Es decir, la excesiva centralización ha llevado a problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento, o pérdida de visibilidad y de responsabilidad, eficacia e inmediatez, en la relación entre los centros de decisión y los destinatarios de la acción pública.⁵

Sin embargo, lo cierto es que “[e]l antiguo sistema político centralizador y acusadamente presidencialista se ha ido evaporando”, por lo que se sostiene lo siguiente:

En su lugar ha ido surgiendo de manera lenta, y a veces tímida, un sistema nuevo, en el que los distintos actores, tanto los políticos como los ciudadanos, reclaman nuevos espacios de participación y de decisión.

Ante esta circunstancia, el diseño institucional del sistema federal no puede permanecer anclado a la antigua lógica centralizadora. Al contrario, debemos idear fórmulas novedosas para salir de dicha lógica, a efecto de entrar en una dinámica que permita vitalizar a los estados...⁶

Una pieza clave en este proceso de descentralización y vitalización de los estados es el federalismo judicial, por lo que, es importante reforzar los poderes judiciales de los estados, incluyendo los tribunales y salas electora-

³ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, 5ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 89.

⁴ Serna de la Garza, José María, “La lógica centralizadora del sistema federal mexicano”, en Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María (coords.), *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM-Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, 2005, serie Doctrina jurídica núm. 229, p. 548.

⁵ *Ibidem*, p. 553.

⁶ *Ibidem*, p. 549.

les, para garantizar su independencia, así como la imparcialidad, objetividad, y legalidad de sus actuaciones, como una forma de fortalecer el pacto nacional y la independencia y soberanía de los estados.

Robustece al sistema federal la “cláusula residual”, prescrita en el artículo 124 de la ley suprema, que establece: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

La independencia y soberanía de los estados también se refleja en el hecho de que las directrices contenidas con relación a sus regímenes internos son generales, pues el artículo 116 establece que “[l]os poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos...”

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, producto de la Revolución Mexicana de 1910-1917, dispone que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

La forma de gobierno que se ha instalado justo es la de una república federal. Se cita el artículo 40 de la carta magna federal: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Es así que la constitución delinea claramente las competencias de los poderes federales, por un lado, y los estatales por otro. El artículo 41 dice lo siguiente al respecto: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Es decir, aunque la supremacía de la constitución federal está establecida, también hay límites claros a la intromisión de la federación en los asuntos de las entidades federativas, contenido expresamente en el artículo 124 de la multi citada ley suprema, que establece: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Lo anterior se conoce como la “cláusula residual”.

Con relación al artículo 124, Serna de la Garza comentó lo siguiente: “Es bien sabido que una de las características esenciales de la forma federal de Estado, consiste en la división constitucional de competencias entre dos niveles de gobierno, es decir, entre los órganos de poder federales y los órganos de poder locales”.⁷

El federalismo, además, se basa en una separación de poderes establecida en el artículo 166 de la misma ley suprema, que representa la piedra angular de la democracia representativa moderna, donde el principio de pesos y contrapesos busca evitar Estados autoritarios y dictatoriales. El citado artículo dispone que “[e]l 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”. La soberanía y libertad de los estados se refleja en el hecho de que las directrices contenidas con relación a sus regímenes internos son generales, pues “[l]os poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos...”

Además, el artículo 116 de la constitución, en su fracción tercera, establece que el poder judicial de los estados “se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas”. Dentro de este marco de federalismo mexicano, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano especializado de la judicatura federal es, bajo los términos del artículo 99 de la constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Sin embargo, también existen los tribunales electorales de las entidades federativas, que hacen una labor importante en la procuración de la justicia electoral local.

En palabras del Dr. Héctor Díaz Santana, “[l]a justicia electoral local representa uno de los engranajes principales en la democracia representativa del país... Su ejercicio es fundamental para mantener la armonía y la legitimidad institucional en los Estados...”⁸ No obstante, a pesar de la existencia tanto de tribunales federales como estatales, tal como lo afirma el doctor Víctor Manuel Collí Ek, existe una “insuficiente sensibilidad sobre el tema”, pues “ni la judicatura, ni los actores políticos, ni la sociedad en general, están

⁷ Cámara de Diputados de la LIX Legislatura, et al., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Porrúa-Cámara de Diputados LIX Legislatura-Senado de la República LIX Legislatura-SCJN-IFE-TRIFE, 2006, t. XX, p. 596.

⁸ Díaz-Santana, Héctor (coord. general), *Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas*, México, Fondo Jurica-ATSERM-AMIJ-Plaza y Valdés, 2011, p. 11.

plenamente conscientes de las implicaciones del Federalismo judicial y por tanto no encontramos en la agenda nacional, propuestas para consolidarlo”.

En torno al tema, David Gómez Álvarez, consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC) notó lo siguiente: “[U]na figura central en el desarrollo democrático del país ha sido, sin dudas, el árbitro electoral; o mejor dicho, los distintos árbitros electorales: las autoridades administrativas y jurisdiccionales tanto federales como estatales que, en conjunto, forman el complejo entramado institucional del federalismo electoral mexicano”.⁹

No obstante, la reforma electoral de 2007 “aumentó de manera sustancial las atribuciones tanto de Instituto Federal Electoral como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en detrimento de los estados de la República... también puso en riesgo el desarrollo del federalismo electoral del país...”¹⁰

En este contexto, se argumenta que es democráticamente sano que las elecciones locales sean organizadas y verificadas por autoridades estatales propias, y que las impugnaciones se resuelvan, en primera instancia, también por autoridades propias.

Además, se considera que no se podrían centralizar las atribuciones, en primer lugar, del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, en por lo menos el 75% de los municipios oaxaqueños, porque esta actuación violaría abiertamente la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas, derecho colectivo firmemente establecido en el artículo segundo de la constitución federal; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; el artículo 16 de la constitución local; y varias leyes locales, incluyendo el código electoral, que contemplan el derecho de nombrar a autoridades locales bajo los sistemas normativos indígenas. En estos municipios, una vez efectuado el nombramiento por la comunidad, el instituto electoral local emite una constancia de mayoría y validez.

Tampoco sería afortunado centralizar las funciones del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, ya que los procesos de nombramien-

9. Gómez Álvarez, David, “Prólogo”, Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM-III-Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010, Serie Doctrina Jurídica núm. 557, p. XIX.

10. *Ibidem*, p. XXVIII.

to de autoridades locales realizados por la asamblea general, bajo las normas electorales indígenas, varían de lugar en lugar, y tiene que ponderarse caso por caso, lo que significa que no pueden resolverse a la luz de reglas generales y técnicas como las elecciones de sistema de partidos políticos.

Además, una centralización alejaría la justicia electoral de la ciudadanía. En términos prácticos, acudir a la capital desde cualquiera de las regiones fuera de los Valles Centrales, es muy difícil, dada la orografía del estado. La mayoría de las regiones son alejadas del centro y de difícil acceso. Si es así la realidad en el interior de Oaxaca, más inaccesible aún es la jurisdicción electoral federal, sea la Sala Regional Xalapa, o sea la Sala Superior, con sede en el Distrito Federal.

También se rompería con una serie de acciones que se han realizado para mejorar la calidad de los servicios del gobierno del estado en general, incluyendo el poder judicial. En el caso particular del tribunal electoral, a pesar de un presupuesto muy reducido, la nueva integración, desde el año 2011, ha impulsado bastantes avances en el ámbito de profesionalización y especialización; la reorganización, restauración, identificación y clasificación del archivo, que está bajo el control de la secretaría general; y acceso a la información y transparencia.

Además, institucionalizaría una desconfianza hacia las entidades federativas que si bien existe, debe ser erradicada a través de esfuerzos conjuntos para alcanzar mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas, que muestren la independencia y autonomía necesarias para que la separación de poderes sea una realidad. Así, podremos pensar en el renacimiento del sistema político mexicano.

Pero más allá, la interpretación y aplicación de las leyes debe reflejar, cada día más, las diversas realidades del país, donde las entidades federativas buscan la mejor manera de ordenar su vida interna. En palabras del Doctor Víctor Manuel Collí Ek, “la Magistratura Estatal ha sido amenazada y la Suprema Corte, desde su interpretación la ha defendido”.¹¹ Esta defensa ha incluido a las y los magistrados electorales, puesto que el máximo tribunal del país también ha protegido su independencia y autonomía.¹²

¹¹ Collí Ek, Víctor Manuel, *La Magistratura Estatal. Evolución, consolidación y defensa en la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2010, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional núm. 37, p. 263.

¹² *Ibidem*, pp. 265-266.

Más importante aún, contravendría el espíritu de las recientes reformas constitucionales a las que se han aludido, pues como parte del poder judicial del estado, hoy en día el TEEPJO se rige por los mismos principios que los demás jueces y magistrados estatales, y se busca garantizar, primordialmente, su autonomía e independencia.

IV. Conclusiones

En Oaxaca, la reciente reforma constitucional trajo cambios verdaderamente históricos a la entidad federativa. Los tribunales especializados, incluyendo el electoral, fueron incorporados al poder judicial, y se creó el Consejo de la Judicatura. Además, se estableció una sala constitucional, que bajo lo dispuesto en el artículo 106, apartado B, fracción II, de la constitución local, conocerá de las acciones de inconstitucionalidad contra una norma de carácter general, presentada dentro de los 30 días siguientes a su publicación por al menos 30% de los diputados, el gobernador, o los órganos autónomos del Estado, en las materias de sus competencias.

De forma paralela, el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca efectúa un control del bloque de constitucionalidad para fundamentar sus decisiones, y que con relación a la constitución local, en cuanto a su aplicación a un caso específico que resuelva, puede declarar la inconstitucionalidad de una ley en la materia, pues no se puede aplicar una disposición normativa que viole nuestra ley suprema estatal.

El magistrado Manuel González Oropeza, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, afirmó lo siguiente sobre el tema: “La función judicial ha recorrido un largo camino para lograr su independencia y autonomía, desde su subordinación plena al poder ejecutivo, sea de un monarca o de un presidente, hasta la limitación del legislador en su voluntad para administrar justicia”.¹³

Una vez asegurada su independencia y autonomía, la rama judicial, a considerar del magistrado, “en el siglo XXI se presenta como el poder más

13. González Oropeza, Manuel, “Prólogo”, Collí Ek, Víctor Manuel, *La Magistratura Estatal. Evolución, consolidación y defensa en la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2010, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional núm. 37, p. XVII.

idóneo para lograr la consolidación del Estado de Derecho”.¹⁴ Este poder tiene que ser un reflejo de la descentralización que caracteriza todo el sistema político mexicano, y que día tras día se busca fortalecer.

Para Collí Ek, la principal razón por la cual se sigue cuestionando la importancia, bajo nuestro sistema federalista de gobierno, del federalismo judicial es “la desconfianza aún latente en la preparación e independencia de los jueces estatales”.¹⁵

Por lo tanto, se afirma que en el marco del sistema político federalista que impera en el país, es importante apoyar al federalismo judicial como parte de los esfuerzos de descentralización necesarios para consolidar la democracia representativa en el país. Lo anterior se tendría que basar en un fuerte esfuerzo para profesionalizar los tribunales y salas electorales del país, a través de la capacitación constante de las y los magistrados y todo el personal, una cosa que nuestro tribunal y nuestros pares en las otras entidades federativas han estado haciendo de forma continua por muchos años.

En palabras de un autor, lo que se procura es

un marco de un federalismo eficaz que busca desde las Entidades Federativas, construir un andamiaje sólido para la impartición de justicia. Esta dualidad, a veces compleja, parte de la premisa que, para una eficiente impartición de la justicia, es necesario que los ámbitos federal y local transiten en la ruta correcta, que se manifieste en la estricta aplicación de la ley y la garantía de la legalidad para fortalecer un Estado democrático y de Derecho.¹⁶

Pensar en acotar la pluralidad y creatividad que existe en los diferentes marcos normativos de los estados, que, como es el caso aquí en Oaxaca, buscan continuamente cumplir con las necesidades actuales de sus poblaciones de forma dinámica, aminoraría la descentralización tan necesaria en un país marcadamente centralista como México, e iría en contra de los principios básicos del orden político mexicano.

Es el momento de confiar en las instituciones y órganos jurisdiccionales electorales de los estados, y apostar por su fortalecimiento y profesionalización. Además, al garantizar su autonomía e independencia, se avanzará en

¹⁴ *Ibidem*, p. XXII.

¹⁵ Collí Ek, Víctor Manuel, *op. cit.*, nota 12, p. 36.

¹⁶ Díaz-Santana, Héctor, *op. cit.*, nota 9, pp. 12-13.

el proyecto democrático del país de una forma que mejor refleje las necesidades y realidades de México.

En la actualidad, persiste una gran centralización de la administración de justicia electoral por parte del TEPJF, por lo que algunos especialistas proponen una reforma al artículo 116 de la constitución federal para que, en un futuro, la Sala Superior del referido tribunal sólo resuelva asuntos de constitucionalidad.

Un motivo fundamental que se cita para la descentralización en el Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas, realizado por la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A.C., es “la imperiosa necesidad de quitar al TEPJF una carga excesiva de asuntos que tiene que resolver, pues tan sólo en el año 2009 recibió 21 mil 799 asuntos de los cuales la mayoría pertenecían precisamente a las Entidades Federativas.”

El beneficio sería muy grande, pues la carga de trabajo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se reduciría bastante, y también, habrá un fortalecimiento de la soberanía e independencia de cada estado en el arreglo de su vida democrática interna, que incluye la resolución de conflictos electorales.

A pesar de que hay muchos ámbitos en que se puede ampliar la competencia de los tribunales estatales electorales, para que sean los últimos árbitros, sin posibilidad de recurrir después a los tribunales federales, el avance en el federalismo judicial en el ámbito de la justicia electoral, ya es apreciable, igual que los resultados, pues de un análisis realizado en el marco del indicado Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas, se desprende que de los casos resueltos por el TEPJF del año 2008 al 2010, sólo el 20% de las resoluciones dictadas por los tribunales locales fueron apeladas antes el tribunal federal, y, de éstas, solamente el 5% fueron revocadas o modificadas.

En palabras del magistrado Gonzalo Julián Rosa Hernández, magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Estado de Jalisco,

Una premisa básica del federalismo es, de hecho, el respeto a la autonomía de las entidades parte del Pacto Federal y para reforzarla, lejos de quitar competencia a las autoridades electorales estatales, se debe pensar en descentralizar las atribuciones conferidas a las autoridades federales, no sólo respecto de los comi-

cios locales, sino también de los federales por razones estrictamente de constitucionalidad. Este se acompaña de las atribuciones para interpretar la legalidad y eventualmente la constitucionalidad a nivel local.¹⁷

Claro está, que condición necesaria es establecer mayores garantías para evitar que la justicia local sea influida por los poderes fácticos.¹⁸ Asimismo, se necesita de una mayor profesionalización de los tribunales y salas electorales, cosa que se logrará primero con esfuerzos serios de capacitación, y segundo, con la instalación del servicio profesional de carrera.

Pero el avance en el federalismo judicial en el ámbito de la justicia electoral, ya es apreciable, igual que los resultados de dicha descentralización de competencias, pues de un análisis de los casos resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del año 2008 al 2010, sólo el 20% de las resoluciones dictadas por los tribunales locales fueron apeladas ante el tribunal federal, y, de éstas, solamente el 5% fueron revocadas o modificadas.¹⁹

La independencia y autonomía de las y los jueces es su característica fundamental, y está ligada íntimamente con la separación de poderes. En palabras del gran neoconstitucionalista, Luigi Ferrajoli, la independencia del juez de cualquier otro poder “es una adquisición del moderno estado de derecho”, y se relaciona con los principios de legalidad e imparcialidad. Dice Ferrajoli, “la independencia de los jueces es garantía de una justicia no subordinada a las razones de estado o a intereses políticos contingentes”.²⁰

Dentro de la búsqueda de una transición más rápida, más transparente, y más justa y garantista a la democracia, el federalismo judicial tiene un papel predominante. Para que sea realidad el imperio de la justicia, como le llamó Ronaldo Dworkin, “[i]mporta la forma en que los jueces deciden los casos.”²¹ Esta forma debe ser progresista, garantista y reflejar una pluralidad de opiniones y criterios basados en las diferentes realidades y necesidades presentes en los distintos estados de la república. Claro está, que los principios rectores se encuentran en las leyes, los tratados internacionales, la jurisprudencia y la doctrina.

17. Rosa Hernández, Gonzalo Julián, “Autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas: Justificación y permanencia”, *Sufragio*, Guadalajara, 3ª época, vol. 1, núm. 6, diciembre 2010-mayo 2011, p. 254.

18. Díaz-Santana, Héctor, *op. cit.*, nota 9, p. 30.

19. Rosa Hernández, Gonzalo Julián, *op. cit.*, nota 18, p. 256.

20. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 7ª ed., Madrid, Trotta, 2005, p. 584.

21. Dworkin, Ronald, *El imperio de la justicia*, 2ª reimpres., Barcelona, Gedisa, 2005, p. 151

Pero más allá, la interpretación y aplicación de las leyes debe reflejar, cada día más, las diversas realidades del país, donde las entidades federativas buscan la mejor manera de ordenar su vida interna. Como ejercicio federalista de soberanía y autonomía, lo anterior implicaría no sólo actuaciones de los poderes legislativos y ejecutivos, sino también del judicial, como garante de la legalidad particular de la entidad federativa.

Una centralización en cualquier ámbito, particularmente en el judicial, y específicamente, en la justicia electoral, sería violatoria del espíritu del pacto federal, en tanto que el esquema nacional es federalista y republicano. Asimismo, representaría un retroceso si se consideran las acciones concretas ya realizadas en otro sentido en los últimos años, pues en la Segunda Asamblea General de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, celebrada en Mérida en octubre de 2007, se acordó promover la permanencia de los tribunales electorales de los Estados, así como su plena autonomía y su equiparación con los tribunales superiores de justicia.

Por ende, se argumenta que tanto el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana como el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, como órgano administrativo encargado de organizar las elecciones, en el caso del primero, y cuerpo colegiado jurisdiccional que sirve con el árbitro final en dicho proceso, en el segundo, son instituciones ya firmemente establecidas en la vida política y jurídica del estado, y que el papel que juegan como garantes de los procesos comiciales difícilmente podría ser sustituido por los órganos federales, quienes están lejos de la vida cotidiana de la población oaxaqueña.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

Daniel Ruiz Morales

EL REBASE DE TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA COMO CAUSA DE NULIDAD EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2012

El tema que he seleccionado y que sin lugar a dudas tiene mucho que ver con la elección presidencial que recientemente acabamos de pasar, por las razones que en la medida en que lo vaya desarrollando y que ustedes advertirán enseguida, será el relativo al sobrepase de los topes de los gastos de campaña, pero antes aludiré a otras cuestiones adicionales y que en forma incidental se solucionaron a la par con la cuestión principal, que era la nulidad e invalidez de la elección presidencial, mismas que por su importancia y trascendencia, estimo imprescindible meditar sobre ellos, para ponerlos en práctica en el ejercicio de nuestra función como juzgadores en el ámbito electoral local y que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver el expediente madre, formado con motivo del juicio de inconformidad que la coalición “Movimiento Progresista” promoviera en contra de la elección presidencial, tenía que decidir previamente, se decidieron, como fueron entre otros, los relacionados con la excitativa de justicia, la acreditación de coadyuvante por parte del candidato de la citada coalición y la pretensión de los representantes de los medios de comunicación y los ciudadanos que acudieron al juicio con ánimo de apersonarse al mismo con esa calidad.

En efecto, para estar en condiciones de resolver sobre el exceso de gastos de campaña, era preciso iniciar, substanciar y decidir el procedimiento de fiscalización de los recursos otorgados, en este caso al Partido Revolucionario Institucional y a su candidato que con anterioridad al juicio de inconformidad había solicitado la coalición demandante, pues es en esa vía en la que se podía concluir si existía o no el exceso de gastos demandado.

Las instancias planteadas, entonces, se realizaron ante dos órganos electorales de distinta naturaleza: la petición de apertura del procedimiento extraordinario de fiscalización ante la Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos del Instituto Federal Electoral, como órgano administrativo y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el juicio de inconformidad como entidad jurisdiccional. Por esta razón, las funciones que a uno y otro corresponden no se vinculan.

El tema materia de mi participación lo abordaré tomando como base la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de inconformidad por el que declaró la validez de la elección, realizó el cómputo correspondiente a la declaración de presidente electo.

Para un mejor entendimiento del tema a exponer, lo dividiré en varias partes, refiriéndome primero a las cuestiones incidentales resueltas por la aludida Sala Superior y dejaré para el final la parte toral, en el orden siguiente:

- a) Excitativa de justicia
- b) Terceros interesados
- c) Coadyuvancia
- d) Sobrepase en el tope de gastos de campaña

a) Excitativa de justicia

Con relación a la excitativa de justicia, el órgano resolutor determinó que ésta resultaba totalmente improcedente porque no hay vinculación, no hay relación de jerarquía entre el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al ser dos entes totalmente distintos, uno de carácter administrativo, el otro de carácter jurisdiccional.

Para arribar a esta conclusión la Sala Superior se fundó en tres razones fundamentales:

- 1a. Porque no correspondía al Tribunal Electoral sino al Instituto Federal Electoral, resolver sobre la apertura de un procedimiento extraordinario de fiscalización en el ámbito de sus atribuciones constitucional y legalmente previstas;

- 2a. Porque no estaba prevista en el ámbito electoral el remedio procesal solicitado; y
- 3a. Porque no existe relación de jerarquía orgánica entre la autoridad administrativa competente para resolver sobre la apertura del procedimiento extraordinario de fiscalización y el órgano jurisdiccional ante quien se planteó tal excitativa.

Por lo que ve al hecho de que el Tribunal instara a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral para resolver sobre la apertura del procedimiento extraordinario de fiscalización por excesos en gastos de campaña o con motivo de las denuncias que en el ámbito penal se formularon ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, se determinó su inoperancia debido a que tal actuar no es una atribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ser competencia exclusiva del aludido Instituto; tampoco podía ordenarse al Ministerio Público especializado, que acelerara la integración de las averiguaciones previas correspondientes en virtud de las denuncias presentadas ante ese órgano investigador, y menos para que determinara el ejercicio de la acción penal y por ende, consignara los hechos a la autoridad competente, porque además de no ser de su competencia, en la substanciación de ambos procedimientos hay plazos específicos que se deben cumplir, y la inobservancia de los mismos, puede provocar la vulneración de derechos humanos o de cualquier otra índole, de los denunciados, quienes deben ser llamados para la defensa de sus derechos, en estricta observancia a la garantía de audiencia que como garantía del debido proceso consigna el artículo 14 de la Constitución federal.

En lo referente a la excitativa de justicia formulada por la coalición actora, derivada del hecho de haber interpuesto varias quejas y denuncias por excesos en gastos de campaña, que a decir de dicha coalición, rebasaban sus límites e implicaban inequidad en la contienda; por lo que se pretendía que se instara al Instituto Federal Electoral a fin de que las resolviera antes de que se decidiera el juicio de inconformidad planteado por ellos, como en atención a las diversas denuncias que se hicieron ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, que obviamente, siguen en proceso de investigación a efecto de decidir en su momento si ha lugar o no al ejercicio de la acción penal, como lo pretenden los denunciantes, cabe decir, que en efecto, el análisis y resolución de los conflictos electorales la debe realizar el órgano

jurisdiccional, conforme al sistema de medios de impugnación previstos en la Constitución y en la ley,¹ entre los cuales no se contempla la excitativa de justicia planteada por los inconformes, si se tiene en cuenta que el sistema de medios de impugnación se integra por el recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; 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; el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; 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 el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. Este es el sistema de medios de impugnación ordenado por la Constitución, cuyo objeto es garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos emitidos por las autoridades.

Del objeto que tiene el sistema de medios de impugnación, derivamos dos principios:

El principio de constitucionalidad: que se caracteriza, porque atendiendo al principio de supremacía constitucional,² es precisamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se encuentran las bases y principios generales a que responde la función electoral, así como las atribuciones y obligaciones tanto de los órganos administrativos como jurisdiccionales electorales; razón por la cual, todos los actos o resoluciones que se emitan en esta materia, deben de ser coherentes con lo que marca la Ley Suprema, emanar de autoridad electoral competente y, sobre todo, estar apegada a los preceptos constitucionales que rigen su actuación.

El principio de legalidad: Consistente en el hecho de que la ley debe ser cabalmente cumplida por los órganos y autoridades electorales; determinándose en la misma, la competencia y atribuciones que a cada una de ellas corresponde y que les permiten realizar actos y emitir resoluciones en su ámbito, las cuales deben estar debidamente fundadas y motivadas.

¹ Artículo 3.2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

² Consignado en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, al estipular: *"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión..."*

En este mismo orden de ideas, cabe decir, que ciertamente, como quedó asentado en el fallo en análisis, entre el Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo encargado de la función estatal de organizar las elecciones en México y el Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, no existe relación de jerarquía orgánica y por ende, el Tribunal en mención no estaba legitimado para conminar al Instituto de mérito a la apertura del procedimiento extraordinario de fiscalización como lo pretendían los promoventes.

No obsta para arribar a la anterior convicción, el hecho de que el artículo 85, en su párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, autorice casos de excepción para iniciar procedimientos extraordinarios de fiscalización y plazos diferentes a los expresamente señalados para la apertura de los mismos en su calidad de ordinarios, previo acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, si como quiera que sea, ese numeral determina que tales procesos deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, e incluso, permite al propio Consejo General la ampliación de ese plazo, cuando se justifique esta medida, pero no su reducción, al menos de manera expresa; pero como quiera que sea, otorga un plazo de hasta seis meses para su resolución.

Ahora bien, si en la especie, lo que pretendían los inconformes que plantearon la excitativa de justicia, era obligar por la vía jurisdiccional a que el Instituto Federal Electoral a través de la Unidad de Fiscalización, abriera el proceso de fiscalización extraordinario que autoriza el precitado artículo 85 del Código Federal Electoral, es obvio que no era a virtud de la excitativa de justicia que podían lograr ese objetivo, al no estar reglamentada por la ley electoral, pero si podían recurrir la negativa a la iniciación de dicho procedimiento, si ese el caso, por así precisararlo expresamente el precepto en mención, al especificar que los acuerdos emitidos por el Consejo General a ese respecto, podían ser combatidos ante el Tribunal Electoral, a través del recurso de apelación, que es el que resulta procedente contra actos o resoluciones emitidos por los órganos del Instituto Federal Electoral.³

³ Artículo 34, párrafo 1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, en los términos señalados en este Libro, podrán interponerse los medios de impugnación siguientes:

- a) El recurso de revisión; y
- b) El recurso de apelación.

2. Durante el proceso electoral, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, además de los medios de impugnación señalados en el párrafo anterior, podrán interponerse los siguientes, en los términos previstos en este Libro:

b) Terceros interesados

Otra de las cuestiones incidentales de las que se ocupa el fallo en estudio, fue la relativa a la comparecencia al juicio de que se trata de los medios de comunicación y ciudadanos, ostentándose como terceros interesados;⁴ quedando de manifiesto en la aludida sentencia, que los medios de comunicación ni los ciudadanos que se apersonaron al juicio, tenían esa calidad, por no tener un derecho contrapuesto al del actor, requisito *sine qua non* para que se reconozca ese carácter.

c) Coadyuvante

Es de destacarse también, que al juicio en mención, el candidato de la coalición “Movimiento Progresista”, actora en el mismo, ocurrió con el propósito de hacer valer su derecho a coadyuvar con la organización política que lo postuló. En respuesta a tal pretensión, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le hizo saber, que si bien de acuerdo con la ley de la materia, podía tener esa calidad, para que así fuera, se requería que la solicitud en mención la formulara dentro del plazo que para ese efecto se concede al tercero interesado,⁵ es decir, dentro de las setenta y dos

Artículo 40 párrafo 1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal, el recurso de apelación será procedente para impugnar: b) Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva.

⁴ Artículo 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que es del tenor siguiente: 1. Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes:...c) El tercero interesado, que es el ciudadano, el partido político, la Organización o la Agrupación Política o de Ciudadanos, según corresponda, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

⁵ Artículo 17, párrafo 1. La autoridad u órgano partidista, según sea el caso, que reciba un medio de impugnación, en contra de sus propios actos o resoluciones, bajo su más estricta responsabilidad y de inmediato, deberá:

a) ...; y

b) Hacerlo del conocimiento público mediante cédula que durante un plazo de setenta y dos horas se fije en los estrados respectivos o por cualquier otro procedimiento que garantice fehacientemente la publicidad del escrito.

2 ...

3 ...

4. Dentro del plazo a que se refiere el inciso b) del párrafo 1 de este artículo, los terceros interesados podrán comparecer mediante los escritos que consideren pertinentes, ...”

horas que comprende la publicitación del medio de impugnación por parte de la autoridad responsable, pues el plazo para hacerlo no puede quedar al arbitrio de las partes, sino sujetarse a lo estipulado por la Constitución y las leyes aplicables.

d) Rebase del tope de gastos de campaña

El estudio del sobrepase en el tope de gastos de campaña, que como dije, es la parte medular de este trabajo, se realizará partiendo desde dos puntos de vista:

1. Como una necesidad de consignarlo en la legislación electoral mexicana como una causa expresa de nulidad de una elección; o bien
2. Como una causa de nulidad genérica, por constituir una violación a principios constitucionales, cuyo estudio ha de realizarse, incluso de manera oficiosa, cuando lo advierta el juzgador.

El rebase en el tope de gastos de campaña, es una cuestión que en todos los procesos electorales ha sido motivo de preocupación y que procesos van y procesos vienen y tenemos la misma problemática y no vemos mayores avances. El exceso en los topes de gastos de campaña es un aspecto de los más debatidos en materia electoral, lo cual en esta elección del 2012 no fue la excepción, sobre todo en relación con la elección presidencial.

El análisis del tema a exponer, lo haré a la luz del fallo que dictó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al calificar la elección de presidente de la República, dentro del juicio de inconformidad⁶ interpuesto por la Coalición “Movimiento Progresista” ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En lo particular, el rebase del tope en los gastos de campaña, es una cuestión que siempre me ha llamado la atención, por la forma en que se procede, tanto en la investigación relativa a la integración del expediente como en el procedimiento que se sigue para resolver lo conducente en torno a ese

⁶ Juicio de inconformidad registrado en el libro índice de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el número SUP-JIN-359/2012, promovido por la Coalición “Movimiento Progresista”, encabezado por el candidato a la Presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador.

aspecto, y esto, como se dijo con anterioridad, es algo que se experimenta en cada proceso electoral y que en el que acaba de concluir fue una de las causas de mayor controversia y que a decir de quienes promovieron el juicio de inconformidad, provocó inequidad en la contienda.

Antes de pronunciarme en el tema total de esta exposición, debo precisar, que la inconformidad planteada por la Coalición “Movimiento Progresista” pretendía dos cosas:

- a) La nulidad de la elección; y
- b) La declaración de no validez de la misma.

Se invocó como causa generadora, la violación a los principios constitucionales de elecciones auténticas y sufragio libre y por cancelación de registro del candidato Enrique Peña Nieto por rebase en los topes de gastos de campaña.

En este caso, nos limitaremos al estudio del rebase en el tope de los gastos de campaña, con relación a la elección presidencial.

Debo hacer constar, además, que si bien a raíz de las reformas constitucional⁷ y legal⁸ de 2007 y 2008, respectivamente, se puede decretar la nulidad de los resultados de la elección presidencial, también lo es que tal nulidad sólo puede sobrevenir cuando se actualice algunas de las causas de nulidad expresamente señaladas en las citadas reformas. Antes de esta fecha ni pensarlo; todavía en el dos mil seis, vimos cómo se cuestionó esta situación, pero que no hubo forma ya mero ni de llegar al recuento de votos, pues recordarán ustedes cómo el candidato que postuló la coalición para aquella elección, que fue el propio Andrés Manuel López Obrador, adoptó en vía de reclamo el lema: “voto por voto, casilla por casilla” pero por no estar reglamentado el recuento de votos, no fue posible llevarlo a cabo en los términos planteados por los actores en el juicio de inconformidad, que como en el proceso de este año, buscaban la nulidad de la elección, aspecto éste, que tampoco regulado por la ley procesal electoral, vigente en aquel 2006 en que tuvo lugar la elección presidencial, en la que mucho se cuestionó el triunfo de Felipe de Jesús Calderón Fournier; lo que trajo como consecuencia la reforma constitucional y legal en mención, en la que ya se regula de manera expresa y con toda claridad el re-

⁷. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de noviembre de 2007.

⁸. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 2008.

cuento de votos, tanto en vía administrativa como vía jurisdiccional, así como la posibilidad de que la elección presidencial pueda ser anulada, cuando se presente alguno de los supuestos que como causa de nulidad determina la ley de la materia; razón por la cual me atrevo a aseverar que si esto aconteció en relación con lo sucedido en la elección presidencial anterior, lo propio se dará en torno al rebase en el tope de gastos de campaña, que como causa de pérdida de registro del candidato ganador se propuso por los accionantes en principio, con miras a obtener la nulidad del resultado de la elección de Presidente de la República, lo que traerá como consecuencia, otra reforma, mismas a las que ya estamos acostumbrados a partir del año de mil novecientos noventa para acá, en atención a que muchas de las cuestiones que se dan en un proceso anterior no están reguladas, se regulan para el siguiente pero surgen muchas otras y volvemos con otra, quedando de manifiesto que las reformas en materia electoral siempre están rebasadas por la realidad, por lo que será necesario que los legisladores hagan adecuaciones al marco legal, es decir, las reformas no han alcanzado a la realidad, “casi siempre van detrás de la realidad”, porque hasta que se presentan los hechos en materia política se realiza una modificación, una reforma, que atienda ese problema, como sucedió con el voto por voto, al que se ha hecho referencia y que se dio en los comicios de 2006; por lo que son previsibles reformas electorales de cara a las próximas elecciones federales en temas como los medios de comunicación en las campañas, donde se ha manifestado su insuficiente efectividad y el rebase de topes de campaña, para que las conductas que se desplieguen en ese sentido, sean realmente sancionadas, es necesario que los legisladores federales en el Congreso incluyan en sus agendas el rebase de tope de gastos de campaña a nivel federal como causa de nulidad de la elección.

Es esencial, que los candidatos y partidos respeten las reglas del juego, el marco legal, como también lo es, que nadie tenga ventajas indebidas en la competencia política. Sin embargo, los esfuerzos realizados hasta este momento en ese sentido son ineficaces porque la ley se queda corta, como es el caso de las causales de nulidad en temas como el rebase de topes de gastos de campaña.

Es innegable que vamos avanzando en estos temas como así lo demuestra la reciente reforma política aprobada por el Congreso de la Unión⁹

⁹ Decreto de 18 de julio de 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto del mismo año.

con relación al tema de las candidaturas independientes, que por mucho tiempo estuvieron vedadas, pero es evidente que su incorporación al texto constitucional es un paso crucial en la vida política nacional, ya que con esta nueva forma de participación, se pondrá fin al llamado monopolio de los partidos políticos, porque ahora hay posibilidad, con ciertos requisitos, de que un ciudadano pueda postularse, perfeccionándose así la vida democrática de nuestro país, al pasar de una democracia participativa a una más deliberativa.

Conforme a nuestro sistema electoral, la anulación de la elección presidencial¹⁰ puede producirse cuando se actualice cualquiera de las causas que expresamente señala la ley y que son:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se acrediten en por lo menos el veinticinco por ciento de las casillas instaladas en el territorio nacional y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos.
- b) Cuando en el territorio nacional no se instale el veinticinco por ciento o más de las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida.
- c) Cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible.

Como se observa de lo anterior, son tres las causas que pueden dar lugar a la nulidad de la elección presidencial, pero ninguna de ellas se refiere de manera expresa, a los excesos de gastos de tope de campaña, es decir, esta circunstancia no está considerada como causal de nulidad y por tanto, sin mayor argumentación diríamos que aún acreditado el exceso en cuestión, no podría declararse la nulidad.

Es conveniente destacar que los motivos que pueden dar lugar a la nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, difieren de las causas de nulidad que por ese mismo motivo previenen los artículos 76 y 77 de la precitada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

¹⁰. Artículo 77 Bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

de la materia,¹¹ por cuanto vemos que para la elección en análisis el porcentaje requerido para que se dé la nulidad se incrementa, pues es del 25% y no del 20%, como es el caso en la elección de los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Por lo que respecta a la causal de nulidad por inelegibilidad, bastará con que ésta se acredite para que se declare la nulidad de dicha la elección, debido a que en las elecciones presidenciales no se presentan fórmulas sino una candidatura única.

Cabe precisar, igualmente que la nulidad de la elección trae como consecuencia la no validez de la misma.

En este contexto, la pregunta es: ¿Puede ser considerado el exceso en gastos de campaña, por sí mismo, como causa de nulidad de la elección presidencial?

De conformidad con lo previsto por el párrafo segundo de la fracción II del artículo 99 de la Constitución General de la República, las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral, como máxima autoridad jurisdiccional y especializada del Poder Judicial de la Federación, sólo podrán decretar la nulidad de una elección “...por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.”; aunque la Sala Superior del referido órgano jurisdiccional ha sustentado reiterados criterios, en el sentido de que puede llegarse a decretar la nulidad de los resultados de una elección, por violación a principios constitucionales, la que vino a sustituirse la llamada “causal abstracta”, pero que en el fondo viene a ser lo mismo.

¹¹. Artículo 76 1. Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualesquiera de las siguientes: a) Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos; o b) Cuando no se instale el veinte por ciento o más de las casillas en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

Artículo 77 1. Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes: a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en la entidad de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos, o b) Cuando no se instale el veinte por ciento o más de las casillas en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida, o c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles. En este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles.

Conforme al nuevo régimen de fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos, éstos están obligados a informar a la Unidad de Fiscalización, que es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de aquéllos que reciben, por cualquier modalidad de financiamiento.

La unidad en mención, en el ejercicio de sus atribuciones, cuenta con autonomía de gestión no está limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes, puesto que sólo gozando de tales libertades es que puede efectuar la investigación, en caso de que se decida por el inicio del procedimiento de fiscalización, el cual puede llevar a cabo, a petición de parte o de manera oficiosa. Para el cumplimiento de esa función, las autoridades a las que se dirija con este motivo estarán igualmente obligadas a atender su solicitud y resolver, en un plazo no mayor de treinta días hábiles, los requerimientos de información que se les formulen.

Atento a lo dispuesto por el artículo 81 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, tiene las atribuciones siguientes:

- a) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, y los demás acuerdos que se hagan necesarios para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que tales entes jurídicos le presenten.
- b) Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;
- c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;
- d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;
- e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;

- f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;
- g) Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;
- h) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;
- j) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este Capítulo;
- k) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en este Código;
- l) Revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores electorales, de conformidad a lo que establezca el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General;
- m) Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de este Código;
- n) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante la Unidad;
- o) Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas a que se refiere el inciso anterior y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones

que procedan. Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído;

- p) Celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del Consejo General;
- q) Prestar y recibir los apoyos establecidos en los convenios a que se refiere el inciso anterior;
- r) Ser conducto para que las autoridades locales a que se refiere el inciso q) superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal, en los términos que señale el Reglamento;
- s) Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones establecidas en este Código; y
- t) Las demás que le confiera este Código o el Consejo General.

La Unidad de Fiscalización tiene la obligación de garantizar el derecho de audiencia tanto a los partidos políticos como a toda persona que sea requerida con motivo de los procesos de fiscalización que inicie, así como la de permitir a los partidos el derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la propia Unidad sobre las mismas operaciones, con el propósito de aclarar las discrepancias que pudieran existir entre unos y otros.

Como quedó señalado con anterioridad, es obligación de los partidos políticos, presentar ante la Unidad de Fiscalización los diferentes informes acerca del origen y monto de los recursos que por cualquier modalidad les son otorgados, así como de su empleo y aplicación.

Los informes a que se ha hecho alusión, son los siguientes:

1. Informes trimestrales de avance del ejercicio, que serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda, en el que se reportará el resultado

de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda. Este informe tiene un carácter exclusivamente informativo para la autoridad; de modo que si en ellos encontraren alguna irregularidad, errores u omisiones, se hará saber esa circunstancia al partido informante para que las subsane o haga las aclaraciones pertinentes. Este informe sólo es obligatorio en los dos años intermedios entre un proceso y otro pero no durante el año del proceso electoral.

2. Informes anuales, los que serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe; debiendo presentar con el mismo el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda. Los informes en mención, deberá estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto; y También están obligados a presentar éste las agrupaciones políticas nacionales, quienes lo harán dentro del mismo plazo y conforme a los lineamientos que para ese efecto prevenga el reglamento aplicable.
3. Informes de precampaña, los cuales deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados, mismos que habrán de presentarse a más tardar dentro de los treinta días siguientes al de la conclusión de la precampaña.
Entre los gastos que debe reportar este informe, podemos señalar los relativos a organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular, los cuales serán reportados también en el informe anual al que se ha hecho referencia antes.
4. Los informes de campaña, que deberán rendir los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones en las que participen, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el desarrollo de las mismas.

Con relación a este informe, hay que señalar que el mismo se rinde en dos fases: un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección y que debe ser presentado a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del año al que corresponda la campaña y otro final que ha de ser presentado a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral.

En cada uno de estos informes será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a propaganda; a operativos de la campaña; de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos; de producción de los mensajes para radio y televisión, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

En lo que se refiere al procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se deben observar las reglas siguientes:

- a) La Unidad de Fiscalización contará con sesenta días para revisar los informes anuales y de precampaña, y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;
- b) Si durante la revisión de los informes la Unidad advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político que haya incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;
- c) La Unidad está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones hechas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. La Unidad informará igualmente del resultado antes del vencimiento del plazo a que se refiere el inciso siguiente para la elaboración del dictamen consolidado;
- d) Al vencimiento del plazo señalado en el inciso a) de este párrafo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Unidad dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar

un dictamen consolidado, que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión;

- e) El dictamen deberá contener por lo menos:
 - I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;
 - II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos; y
 - III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin.
- f) En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad, y se procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes;
- g) Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia; y
- h) El Consejo General del Instituto deberá:
 - I. Remitir al Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, junto con éste, el dictamen de la Unidad y el informe respectivo;
 - II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral, al Diario Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y
 - III. Publicar en la página de Internet del Instituto el dictamen y, en su caso, las resoluciones emitidas por el Tribunal.

Cabe hacer notar que la legislación electoral que rige el procedimiento de fiscalización, como ya ha quedado precisado con anterioridad, previene casos de excepción para abrir procesos extraordinarios de fiscalización, mediante previo acuerdo del Consejo General, con plazos diferentes a los establecidos en el artículo 84 del Código Electoral Federal, los cuales deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, a menos que el Consejo General autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo.

Si tomamos en cuenta que la elección federal para este proceso electoral tuvo lugar el día primero de julio del año en curso, los 60 días a los que se ha

hecho referencia vencerían el 30 de agosto siguiente; mas como la Unidad de Fiscalización tiene 60 días para revisar dicho informe, ello nos lleva hasta el 29 de octubre; pero si hay errores u omisiones, otorgará un término de 10 días al partido político de que se trate, para que los subsane y 5 días para avisarle si los errores u omisiones quedaron o no satisfechos, más 20 días para elaborar el dictamen consolidado; por lo que éste tendría como fecha límite el 3 de diciembre, es decir, dos días después de la toma de posesión, en este caso del Presidente de la República, que fue la elección cuestionada en la vía jurisdiccional.

Con base en lo anterior, el plazo concedido a la Unidad de Fiscalización, para que resuelva sobre el rebase de los topes por gastos de campaña es de 155 días, que corresponden a 5 meses 3 días. Esto sin tomar en cuenta que en contra de lo resuelto por el Instituto Federal Electoral, procede el recurso de apelación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, lo que sin duda alguna extiende aún más el plazo para su resolución definitiva.

Este inconveniente, ya ha sido materializado en nuestro sistema político electoral. Recordemos que los casos del “Pemexgate” y el de los “Amigos de Fox”, los cuales fueron resueltos tres años después de su ascensión al poder, y aunque fueron sancionados con multas millonarias, ninguna repercusión tuvieron en cuanto al resultado de la elección, ya que en materia electoral no opera la suspensión¹² ni las sentencias pronunciadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación producen efectos restitutorios, cuando como en este caso, la toma de posesión consumó de manera irreparable el acto combatido.

Ante tal situación, para estar en condiciones de posibilitar la nulidad de una elección, cualquiera que sea, por el rebase en el tope en los gastos de campaña, resulta que los plazos otorgados a los partidos políticos para rendir su informe final a ese respecto ante la Unidad de Fiscalización, son bastante amplios, lo que impide que las quejas planteadas con ese motivo pueden resolverse dentro de los términos que la ley señala para decidir sobre el resultado de tal elección y por ende, no puede tenerse en cuenta al momento de emitir el fallo relativo, por no haberse definido la procedencia o improcedencia de la denuncia respectiva, pues como ya se dijo con antelación: se habla de un informe preliminar que debe presentarse los primeros 15 días del mes de junio del año electoral, del cual no puede derivarse consecuencia

¹² Segundo párrafo de la fracción VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual determina: *“En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”*.

alguna, en razón de que como su nombre lo indica, es un informe preliminar; de modo que el reporte de gastos que puede revelar el rebase en los topes de gastos autorizados para la campaña, es el consignado en el informe final, y éste, como ya también se dijo, debe rendirse dentro de los 60 días siguientes al día de la jornada electoral, al que deben sumarse, como igual quedó precisado, una vez presentado dicho informe, los 60 días con los que cuenta la Unidad de Fiscalización para revisarlo; pero si la Unidad en cita encuentra algún error u omisión, cuenta con 10 días para informar al partido correspondiente sobre esta circunstancia y éste debe subsanarlas en un plazo de 5 días, a los que hay que adicionar, una vez presentado el escrito mediante el cual se realizan las observaciones ordenadas, otros 10 días, a fin de determinar si con ese escrito quedaron subsanados o no los errores u omisiones, lo que origina que la Unidad en cuestión, esté decidiendo el rebase en los topes de gastos de campaña, después de que el Presidente de la República, si es el caso de la elección presidencial, ha tomado posesión del cargo.

Si ya de por sí los plazos concedidos llevan al momento para resolver, después de la toma de posesión del titular del Poder Ejecutivo, cabe hacer notar, que para el proceso electoral federal 2011-2012, en el mes de junio de 2012, el Consejo General, con la participación de los partidos políticos ante él acreditados, emitió un acuerdo, en el que se autoriza que el informe de gastos de campaña correspondientes al proceso en mención, que deben rendir los partidos políticos, se presente hasta el 30 de enero del 2013, y si ello es así, es obvio que no era posible que se decidiera sobre el exceso de gastos de campaña alegados, antes de que se resolviera el juicio de inconformidad mediante el cual se impugnó la elección presidencial y por tanto no se podía valorar ese aspecto dentro de dicho juicio, puesto que la denuncia o la queja planteadas, por sí mismas, no constituyen un principio de prueba que permitiera a los magistrados de la Sala ante la que se dedujo la acción de nulidad de la elección, concluir en que hubo o no exceso en los topes autorizados para gastos de campaña, ya que la Unidad de Fiscalización, encargada del trámite y de la elaboración del dictamen consolidado y el Consejo General del Instituto Federal Electoral, son los únicos legitimados para decidir esa situación, de tal manera que los señalamientos hechos hasta esa fase procedimental, eran meras especulaciones, pero nada que pueda justificar fehacientemente la existencia de tal exceso.

Se afirma, de hecho, por parte de los partidos opositores al ganador, que en el proceso electoral recientemente concluido, hubo exceso en gastos de campaña y se han hecho una serie de señalamientos en ese sentido. Es más, el

consenso general es de que hubo excesos realmente estratosféricos y creo que muchos de los aquí presentes tienen la misma convicción, ninguno de ustedes tiene una idea diferente, pero tales imputaciones son irrelevantes si no se acreditan con los medios de prueba idóneos para ese fin, si se tiene en cuenta que en el sistema probatorio electoral, rige la máxima de que quien afirma tiene la obligación de probar. Tanto más si se tiene en cuenta que no basta con acreditar el hecho imputado, sino que una vez demostrado se justifique también que la causa invocada como motivo de nulidad, sea determinante para el resultado de la elección; de modo que la determinancia es otro de los elementos que se deben tomar en consideración en este tipo de situaciones.

En esa virtud, para que los excesos de gastos de campaña deban ser considerados antes de resolver el juicio de inconformidad donde se pida la nulidad de la elección por esa causa, debemos cambiar los mecanismos con los que contamos actualmente, ya que como ha quedado plenamente acreditado, con los medios de impugnación, plazos y procedimientos existentes, jamás podrán ser estimados.

Para que esto sea factible, se requiere de su implementación como causa de nulidad de la elección y a partir de ahí, depurar los plazos y procedimientos a seguir, a efecto de poder resolver al respecto, antes de que se emita sentencia en el referido juicio de inconformidad. Su inclusión como causa de nulidad no es una exageración, dado que en legislaciones locales, como la del Distrito Federal se ha reglamentado de manera expresa; con la condición de que el partido político que la alegue, aporte con su denuncia, las pruebas suficientes que demuestren indicios graves de que realmente se dio el exceso reclamado. Además, se precisa, igualmente, que en este supuesto, la Unidad de Fiscalización no se sujete a los plazos que señala la ley, sino que se active la secuela procedimental, a fin de poder resolver dentro de los plazos en que ha de decidirse la de inconformidad demandada; circunstancia ésta a la que también se alude en la legislación federal, pero sin llegar a considerar la causa de nulidad por este motivo.

Es obvio que tal proceder no resulta sencillo, de modo que si vamos en busca de una reforma, ésta tendría que ser, no sólo en razón de los mecanismos para oponerla, sino también proponer procedimientos más adecuados, menos tortuosos, para poder realmente sancionar una conducta de este tipo y tenga eficacia jurídica en su ejecución.

La multa, como está determinado en este momento, realmente la pagan y ya, porque finalmente es una sanción de tipo económico, pero que no produce ninguna consecuencia con relación a quien asume el cargo. Esto real-

mente no constituye mayor problema para el partido político que haciendo uso de esa medida obtiene el triunfo en una contienda electoral; por lo que deben imponerse sanciones más severas que realmente tiendan a evitar este tipo de conductas.

Una forma de resolver el problema, podría ser la incorporación de un procedimiento sumario, dentro del proceso de fiscalización, como acontece en el procedimiento administrativo sancionador.

Es necesario que además de la multa, se impusiera una sanción adicional, como pudiera ser, que el partido político responsable no participara en la siguiente elección, a lo mejor esta medida los pondría a pensar y se inhibirían de realizar esa conducta. Pero insisto, creo que hay que ver los mecanismos y las nuevas formas que se pueden implementar para resolver este problema y estoy seguro, porque la experiencia nos lo ha demostrado, que un proceso electoral nos deja nuevas enseñanzas, que trae como consecuencia una nueva reglamentación, a fin de poderlo sancionar en la siguiente; por lo que así como se reguló el recuento de votos solicitado que no estaba reglamentado en el proceso electoral del 2006 y se reguló para esta última elección, se va a regular el exceso de los topes de gastos de campaña, a fin de que realmente se haga efectiva la medida, para evitar ese tipo de acciones.

De no reglamentarse expresamente como causal de nulidad el exceso en el tope de gastos de campaña, como quiera que sea, resulta necesario mejorar los remedios procesales existentes para su sanción, limitar los plazos señalados para presentar el informe financiero anual por parte de los partidos políticos, para que sean resueltos, antes de la fecha en que debe decidirse el juicio de inconformidad con el que se relacione, pues sólo de esta manera el Tribunal Electoral, estará en aptitud de tomarlos en cuenta y resolver en consecuencia, en torno a la influencia que pudiera tener en el resultado de la elección, ya que como se ha venido diciendo de forma reiterada, el gasto excesivo en las campañas por parte de una organización política y sus candidatos, traen como consecuencia la inequidad en la contienda, lo que de hecho prevalece en los procesos electorales celebrados en nuestro país, lo que preocupa a la sociedad y a los partidos políticos democráticos, por el riesgo de que intereses ilegales o ilegítimos, a través de dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales.

En el caso de esta elección, desde el inicio del periodo de la campaña política presidencial, al candidato de la coalición “Compromiso por México” se le atribuyó el dispendio que a decir de sus opositores se escondía tras el rubro

de gastos de campaña. Por ello, el “Movimiento Progresista”, por conducto de sus representantes, en reiteradas ocasiones presentó las quejas a las que se ha venido haciendo referencia ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Sin embargo, se duelen de que la autoridad electoral en mención, fue totalmente omisa respecto del cauce y resolución de todas y cada una de ellas, puesto que hasta la fecha no ha habido ningún pronunciamiento.

Como se ha dicho, uno de los principales estigmas de la pasada contienda electoral es el que se relaciona con la enorme disparidad de los candidatos, por lo que se ve a presencia, cobertura y menciones positivas en los diferentes medios masivos de comunicación, vulnerándose así el principio de equidad, por el hecho de que los partidos políticos o terceros, contraten o utilicen espacios de radio y televisión fuera de los tiempos pautados por el Estado para difundir propaganda electoral y política, por violación a lo previsto en el artículo 41, Base III, apartado A, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con los numerales 49, párrafo 3; 342, párrafo 1, incisos a) e i), y 344, párrafo 1, inciso f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; atentándose así contra la Constitución Federal y con ello a los principios de equidad y certeza, que norman la función electoral y que como también ya ha quedado establecido en el cuerpo de este artículo, pueden ser analizados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la vía de la causa de nulidad por violación a principios constitucionales, que por criterio jurisprudencial ha sustentado ese cuerpo colegiado.

Todos los sistemas democráticos y el mexicano no es la excepción están preocupados por cuidar el flujo de dinero que se involucra en las campañas y para ello se crearon dos sistemas de control: por un lado, la implementación del financiamiento público y que debe prevalecer sobre el financiamiento privado, y por el otro la determinación de topes de campaña.

Permitir que se rebasen los topes de campaña se traduce en la creación de incentivos para que actores perversos públicos o privados inviertan capital económico para incidir en los resultados electorales. No castigarlo ejemplarmente significa aceptar un riesgo altísimo, que pone en entredicho la legitimidad de nuestro sistema democrático y electoral. Así como de la estabilidad institucional de México.

Si bien los partidos políticos gozan del derecho de recibir financiamiento tanto público como privado, tanto el uno como el otro deben de respetar los términos y las condiciones por virtud de los cuales les fue otorgado. Pero

en ningún momento están autorizados para rebasar los topes de gasto dentro de sus campañas electorales; está tajantemente prohibido que lo hagan, y si lo hicieren, serán acreedores a distintas sanciones.

En torno al exceso en los topes sobre gastos de campaña, el partido Movimiento Ciudadano ha presentado una iniciativa para una reforma electoral, en la que se proponen, entre otras cuestiones, como causa específica de nulidad de la elección presidencial el rebase de los topes de gastos de campaña. Para tal efecto, se pretende modificar de igual manera los plazos establecidos en los artículos 83 y 84 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para la presentación y revisión de los informes de campaña por parte de la Unidad de Fiscalización, con la intención de que se puedan tener con oportunidad los elementos para determinar si se violaron estos topes de gastos de campaña, antes de la declaración de validez de la elección presidencial por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior, según su postura, para que los juzgadores no puedan eludir entrar al estudio del fondo del asunto, basados en criterios letrísticos, soslayando así, la posibilidad de anular cualquier elección, cuando se acredite que se han rebasado los topes de gastos de campaña.

La propuesta de mérito sugiere adicionar el artículo 77 Bis el inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; la modificación de los artículos 83, párrafo 1, inciso d), fracción III, y 84, párrafo 1, inciso a), así como la adición a la fracción IV al artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De acuerdo a tal iniciativa, el contenido del artículo 77 Bis el inciso d), antes citado, sería el siguiente:

Artículo 77 Bis. Son causas de nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cualquiera de las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acrediten en por lo menos el veinticinco por ciento de las casillas instaladas en el territorio nacional, y en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos; o
- b) Cuando en el territorio nacional no se instale el veinticinco por ciento o más de las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o
- c) Cuando el candidato ganador de la elección resulte ilegible; o

- d) Cuando el candidato ganador rebase los topes de gastos de campaña, establecidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el acuerdo correspondiente.

La modificación de los artículos 83, numeral 1, inciso d), fracción III, y 84, numeral 1, inciso a), y la adición a la fracción IV al artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales quedaría en los siguientes términos:

Artículo 83

1. Los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:
(...)

d) Informes de campaña:

- I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;
- II. Los partidos políticos presentarán un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año;
- III. **Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes al de la jornada electoral; y**
- IV. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 229 de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

Artículo 84

1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:
- a) La Unidad contará con sesenta días para revisar los informes anuales; con treinta días para revisar los informes de precampaña, y con veinticinco días para revisar los informes de campaña; revisión y dictamen que en el caso de la elección presidencial, deberán estar concluidos de manera previa a la calificación de la misma y a la declaración de validez prevista en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para lo cual

podrá contratar despachos de auditores externos. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;

(...)

Artículo 354.

Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

Respecto de los partidos políticos.

- I. Con amonestación pública.
- II. Con multa
- III. ...
- IV. ...
- V. ...
- VI. ...

Respecto de las agrupaciones políticas nacionales:

- I. Con amonestación pública;
- II.
- III.

Respecto de los aspirantes precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

- I. Con amonestación pública;
- II. ...
- III. ...
- IV. En caso de que el candidato rebase el tope de campaña se declarará la inelegibilidad del candidato infractor.

Aunque la intención del partido Movimiento Ciudadano con su iniciativa, es que se incorpore al texto constitucional y por tanto a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de manera expresa, la causal de nulidad por rebase de tope en los gastos de campaña, adicionándose el inciso d) al artículo 77 Bis de la citada ley de medios y se establecen nuevos mecanismos para la fiscalización de los recursos obtenidos por los partidos políticos como financiamiento por cualquier modalidad, limitándose los plazos tanto para rendir los informes correspondientes a la Unidad de Fiscalización, así como los correspondientes a esta autoridad para su revisión, la sanción queda a medias, por cuanto a que la causa de nulidad en estudio por rebase de tope de gastos de campañas, una vez acreditado, sólo traerá como consecuencia la inelegibilidad del candidato ganador, pero nada se dice con relación al partido que lo postuló y es evidente que atendiendo a

la culpa *in vigilando*, el partido político es también responsable de tales actos, si no hizo nada por evitarlos.

Como quiera que sea, lo cierto es que la tendencia que se vislumbra, es ya en el sentido de consignar en la ley respectiva el rebase en el tope de gastos de campaña como causa de nulidad expresa de cualquier elección en la que se demuestre el exceso en esos gastos.

Para concluir lo haré con una interrogante que trataré de resolver enseguida. ¿Cual es la enseñanza que estas experiencias nos dejan?

En mi concepto son las siguientes:

1. El rebase del tope en gastos de campaña no puede dar lugar a la pérdida de registro del candidato ganador, por la definitividad que cada una de las etapas del proceso electoral tiene, pero sí su inelegibilidad.
2. Hay que dar mayor fluidez a las resoluciones que se emitan en los procedimientos de fiscalización de recursos de los partidos políticos cuando se plantee el rebase de topes de gastos de campaña, reduciendo los plazos tanto para la presentación de los informes correspondientes como para la revisión por parte de la Unidad de Fiscalización.
3. Que la acreditación de ese exceso si bien en la actualidad no constituye una causa expresa de nulidad y por ende no se puede anular ninguna elección, sí puede dar lugar a la nulidad de una elección, cualquiera que sea, por violación a principios constitucionales.
4. Para que pueda decretarse la nulidad de una elección por violación a principios constitucionales, es necesario implementar mecanismos que permitan poder valorar al resolver el juicio de inconformidad los excesos en gastos de campaña y con base en ellos decidir sobre la nulidad en cuestión, sancionando a los responsables, partido político y candidato no sólo con multa, como se ha venido haciendo hasta la fecha, sino que se inhabilite al candidato para el ejercicio del cargo para el que contendió y se impida la participación del partido político responsable en el siguiente proceso electoral, a fin de inhibirlos de que persistan en esa irregular conducta y produzca efectos jurídicos la sentencia dictada en ese sentido.

Cabe destacar que en la legislación del Distrito Federal,¹³ el rebase de tope de gastos de campaña, ya está considerado como causa de nulidad y aunque se señalan los mismos plazos que en la normativa federal, hace una salvedad, en el sentido de que cuando la denuncia provenga de un partido político contrario al ganador y se aporten pruebas que constituyan indicios graves de la existencia de tal exceso, se reduzcan los términos tanto de la presentación del informe final que consigna los gastos de campaña, como los términos concedidos a la Unidad resolutora para su revisión y se resuelva antes del juicio de inconformidad por el que se combate dicha elección, para estar en condiciones de valorar dentro del mismo tal situación.

En fin, dejo ahí la inquietud, seguro de que habrá una nueva reforma, como las que se han venido dando después de cada proceso electoral, tendentes a regular lo no reglamentado y poder así sancionar con eficacia y mayor efectividad, las anomalías que durante el proceso electoral en turno se observaron, pero que por insuficiencia legal no pueden castigarse y por lo mismo no originan las consecuencia o efectos que los actores políticos disconformes pretenden obtener y que ponen en entredicho la verticalidad de nuestro sistema democrático y que en muchos de los casos, provocan desaliento entre los votantes, que optan por el abstencionismo, como forma de repudio a ese comportamiento.

13. Artículo 88 de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal, fracción VI: *“Cuando el Partido Político o Coalición, sin importar el número de votos obtenido sobrepase los topes de gastos de campaña en la elección que corresponda y tal determinación se realice por la autoridad electoral, mediante el procedimiento de revisión preventiva de gastos sujetos a topes, en términos de lo previsto en el Código. En este caso, el candidato o candidatos y el Partido Político o Coalición responsable no podrán participar en la elección extraordinaria respectiva”*.

· PARTE TERCERA ·

INSTITUTOS ELECTORALES

reflexiones sobre
· DERECHO ELECTORAL ·



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Leonardo Valdés Zurita

ELECCIONES FEDERALES 2012. EL ESTADO ACTUAL DE LA DEMOCRACIA MEXICANA, SU ENTORNO Y RETOS

I. El estado actual de la democracia en México

Nuevamente la sociedad mexicana acudió a las urnas a elegir Presidente de la República y a renovar la composición del Congreso de la Unión. De forma coincidente, el pasado 1° de julio los ciudadanos de 15 entidades federativas y del municipio de Morelia, asistieron también a votar para elegir nuevas autoridades locales.

Después de más de tres décadas de cambios legislativos e institucionales, la democracia mexicana se consolida gradualmente como un régimen de libertades y convivencia política, marcada por el pluralismo de la sociedad, por reglas que norman la competencia y encauzan pacíficamente la transmisión del poder público. De esta manera, en los últimos 35 años transitar a la democracia propició mayor libertad de expresión, la formación de una sociedad de derechos y la alternancia política en todos los niveles de gobierno.

Bajo condiciones de normalidad democrática, los ciudadanos asisten periódicamente a ejercer su sufragio, a participar en la organización de los comicios, a solicitar su registro como partido político y a competir en las elecciones bajo condiciones de certeza y equidad.

Se ampliaron las libertades y surgieron instituciones autónomas encaminadas a tutelar los derechos ciudadanos. De este modo, la evolución de la democracia mexicana está marcada, entre otros aspectos, por la extensión del sufragio y el desarrollo de procedimientos institucionales encauzados a garantizar la seguridad en la emisión del mismo, así como la identidad de quienes ejercen plenamente su derecho al voto.

A diferencia de otros momentos dentro de la historia del país, votar representa en la actualidad una práctica normal entre los ciudadanos. Bajo condiciones de igualdad y sin distinción alguna, cuentan con la oportunidad de contrastar las diferentes posiciones y propuestas de los partidos políticos, elegir entre algunas de ellas y ejercer su sufragio con absoluta libertad.

Más allá del contenido de las campañas electorales y del formato en que se desarrollan los debates, el triunfo o derrota de los partidos políticos y sus candidatos en las elecciones, depende exclusivamente de la voluntad ciudadana expresada en las urnas a través del voto.

Aunque todavía los resultados de las elecciones generan inconformidad entre quienes contienden en los comicios, en 2006 suscitaron un conflicto pos electoral, lo cierto es que las diferencias se resuelven en la actualidad a través de un órgano jurisdiccional especializado y por medio de un sistema de medios de impugnación dispuesto en la ley. Es decir, en los hechos, la aceptabilidad de los resultados electorales se afianza paulatinamente como uno de los asideros más importantes de la democracia mexicana.

Con independencia de su difusión en los medios de comunicación y de las opiniones vertidas por quienes indirecta o directamente participaron en su organización, las elecciones constitucionales del año 2012 demostraron, una vez más, la consistencia de algunos aspectos del sistema electoral mexicano, así como los desafíos que tuvo que afrontar y superar la autoridad electoral federal.

Un primer aspecto que resulta importante destacar gira en torno a la eficiencia y confiabilidad que genera a la sociedad que los ciudadanos participan directamente en la organización de las elecciones. Con independencia de las distintas formas de participación que se registran durante los comicios, la organización ciudadana de las elecciones contribuyó, una vez más, a fortalecer las actividades institucionales de las autoridades electorales del país, a asegurar el cumplimiento de los principios sobre los que descansa la tarea electoral y a difundir el propio proceso electoral.

En consecuencia, de acuerdo a los principios de transparencia y máxima publicidad, la ciudadanía tuvo pleno acceso a la información que le permitió votar, integrar las mesas directivas de casilla, vigilar el desarrollo de las diferentes etapas que comprende el proceso electoral y conocer con oportunidad los resultados preliminares y de estimación estadística la noche del 1° de julio de 2012.

Como consejeros electorales, representantes de los partidos políticos, observadores electorales, visitantes extranjeros o funcionarios de mesas directivas de casilla, los ciudadanos verificaron también la transparencia y el desarrollo de cada una de las actividades que se llevaron a cabo al interior de los distintos órganos del Instituto Federal Electoral (IFE).

A partir del entorno en que se desarrolló la elección federal, con independencia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Presidencia del IFE contempló necesario atender seis retos institucionales para organizar la elección más grande en la historia del país.

Al concluir los comicios federales de 2012, los trabajos desarrollados alrededor de esos desafíos, permiten configurar un conjunto de certezas en torno a los resultados alcanzados a partir de la legislación electoral vigente, del diseño institucional sobre el que se organizan elecciones en México y la dinámica demográfica de la población en el país.

Una primera evidencia se relaciona con las condiciones de gobernabilidad y márgenes de victoria que viene experimentando el país desde hace dos décadas. Es decir, las elecciones del 1° de julio expresaron nuevamente un escenario de gobierno dividido. A través del sufragio, la competencia electoral propició una segunda alternancia en la Presidencia de México y la pluralidad fue nuevamente la cualidad que marcó la integración de la Cámara de Diputados, del Senado de la República y de los Congresos Locales de los estados que tuvieron elecciones coincidentes.

Diferencias entre el 1° y 2° lugar (elecciones presidenciales)

1994	2000	2006	2012
22.70%	6.41%	0.56%	6.60%

Fuente: Elaboración propia a partir de información generada por el IFE.

Diferencias entre el 1° y 2° lugar (diputados)

1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
38.05%	20.06%	12.15%	1.32%	7.59%	8.74%	8.74%	6.04%

Fuente: Elaboración propia a partir de información generada por el IFE.

De esta manera, los acuerdos legislativos constituyen en la actualidad un requisito esencial para impulsar todas las reformas estructurales que el país requiere y una condición básica para fortalecer los niveles de gobernabilidad democrática en los próximos años.

Igualmente, la integración de coaliciones al interior de los espacios parlamentarios, configura en el corto y mediano plazo, una solución para formar mayorías estables, ofrecer respuestas eficaces a las exigencias de la sociedad mexicana y propiciar una visión de Estado encaminada a fortalecer las instituciones, promover el desarrollo humano y perfeccionar la democracia electoral.

II. Dimensiones del Proceso Electoral Federal 2011-2012

Cada elección es diferente en cuanto a su organización y resultados. A partir de esta premisa, los comicios federales de 2012 se desarrollaron bajo condiciones particulares de carácter demográfico, político e institucional. En forma inédita, las elecciones fueron organizadas en un país con más de 100 millones de habitantes, bajo un escenario en donde se compitieron alrededor de dos mil cargos de elección popular, en el marco de un diseño institucional caracterizado por la multiplicidad de atribuciones de una autoridad electoral federal que así como organiza elecciones, dirime desde la esfera administrativa litigios político electorales y administra tiempos oficiales de radio y televisión.

Para atender las condiciones particulares en las que se organizaron los comicios federales, el IFE adoptó decisiones y emprendió medidas encaminadas a fortalecer su estructura orgánica, a adecuar su normatividad interna, a actualizar sus procedimientos administrativos y sistemas informáticos y a ajustar su plataforma tecnológica.

En el ámbito interno, el Instituto cubrió las vacantes existentes en su Servicio Profesional Electoral. A través de tres convocatorias públicas atendió a 16,929 aspirantes en todo el territorio nacional y cubrió 329 plazas vacantes dentro de la estructura del personal de carrera.

Evolución del Concurso Público 1999-2011

Rubro	Años										Total
	1999	2001	2002/1	2002/2	2004	2005	2008	2010-2011 (1a. conv.)	2010-2011 (2a. conv.)	2010-2011 (3a. conv.)	
Plazas publicadas	254	303	7	68	65	1	123	102	166	61	1,150

Fuente: Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del IFE.

Igualmente, con base en el principio de ciudadanización de las elecciones que reconoce la legislación electoral vigente, el Consejo General del IFE designó, de entre 4,534 aspirantes, a 192 nuevos consejeros electorales para integrar los Consejos Locales en cada una de las 32 entidades federativas; estos últimos, a su vez, designaron, de entre 21,184 aspirantes, a 1,800 nuevos consejeros electorales para integrar los Consejos Distritales en los 300 distritos electorales del país.

Anteriormente los otrora Consejeros Ciudadanos eran nombrados por el Consejo General a propuesta de la Junta General Ejecutiva y de los representantes de los partidos políticos.¹ Desde 1996 y al igual que en el Consejo General, los Consejeros Electorales participan con derecho a voz y voto en los Consejos Locales y Distritales.

De esta manera, su intervención exclusiva en la toma de decisiones al interior de esos órganos colegiados fue determinante para fortalecer la independencia y la autonomía del Instituto, así como para promover la concurrencia de la sociedad en la organización de los comicios federales.

Su participación en los Consejos Locales y Distritales, además de configurar decisiones al margen de los intereses de quienes compiten en las elecciones, contribuyó también a transparentar los procedimientos operativos que despliega el Instituto durante el proceso electoral federal y la rendición de cuentas en el uso de los recursos financieros y materiales.

¹ José Woldenberg, "La ciudadanización del IFE", Instituto Federal Electoral. 20 Años, México, IFE, 2010, p. 171.

Cabe destacar que además de los requisitos que dispone el COFIPE para participar como consejeros electorales en los procesos electorales federales 2011-2012 y 2014-2015, las convocatorias públicas correspondientes dispusieron que los aspirantes debían cumplir como requisitos adicionales:

- a) El compromiso democrático
- b) La paridad de género
- c) El prestigio público y profesional
- d) La pluralidad cultural de la entidad correspondiente
- e) El conocimiento de la materia electoral
- f) Su acreditada participación ciudadana o comunitaria

A través de este mecanismo, la autoridad electoral tuvo como propósito garantizar la imparcialidad y la representatividad de quienes tuvieron la responsabilidad de vigilar la instalación de casillas, el desarrollo de la votación, la difusión de los resultados electorales y la validez de las elecciones en los ámbitos de competencia respectivos.

De esta manera, la ciudadanización y la autonomía que respaldan el trabajo del Instituto Federal Electoral conforman un poder electoral independiente, que además de dirimir diferencias y ofrecer absoluta certeza a quienes participan en las contiendas electorales, constituye un aspecto que proporciona consistencia al sistema electoral mexicano.

En cuanto a la adecuación normativa, el Instituto ajustó, entre otros, su reglamentación interna relativa al acceso a radio y televisión, fiscalización de los recursos de los partidos políticos y sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto.

A partir de su facultad reglamentaria, el IFE aprobó un primer Reglamento de Radio y Televisión, que recuperó el espíritu de la reforma electoral de 2007-2008 y configuró un ordenamiento de derechos y obligaciones de los sujetos regulados en esta materia, así como un conjunto de procedimientos encaminados a regular con transparencia la difusión de promocionales políticos electorales en la radio y en la televisión.

A raíz de la experiencia de la elección federal de 2009 y de la evaluación de este instrumento normativo en el Instituto, para el Proceso Electoral Federal de 2012, el Consejo General aprobó modificaciones al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. Esta reforma permitió precisar conceptos tales como: cobertura, mapa de cobertura, pauta e inter-

campaña; delimitar el ámbito de los órganos competentes bajo un esquema de descentralización; perfeccionar los procedimientos relacionados con el soporte técnico de los promocionales; envío de materiales a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión; transmisión de los pautados aprobados por la autoridad electoral y definición de conductas irregulares que violan la legislación electoral en esta materia.

Se incluyó un mecanismo preciso para la aprobación y modificación de pautas y se atendió la situación particular de los concesionarios y permisionarios de televisión restringida, así como la de aquellos permisionarios privados sin fines de lucro, es decir, las radios comunitarias.

Los cambios propuestos estuvieron encaminados a buscar una mayor eficiencia operativa, a brindar certeza procedimental a los sujetos obligados y a las autoridades electorales. Por supuesto, a ofrecer a los ciudadanos mexicanos un modelo de comunicación política organizado sobre la base de una transmisión más ágil y oportuna de promocionales, encaminado a desarrollar un debate público más efectivo.

La idea consistió en aprovechar la plataforma tecnológica disponible, desarrollar distintos esquemas de notificaciones, reducir los plazos en que los promocionales son difundidos en la radio y la televisión, y mostrar en forma inmediata las distintas propuestas que presentan los candidatos de los partidos políticos sobre temas comunes.

De esta manera, las modificaciones al Reglamento de Radio y Televisión pretendieron consolidar un modelo de comunicación a favor de la participación informada de los ciudadanos mexicanos.

Los ajustes a la normatividad en esta materia, persiguieron también promover una mayor equidad entre los candidatos que contendieron por la Presidencia de la República y promover campañas políticas mucho más dinámicas y de contraste. En modo alguno, pretendieron ejercer atribuciones legislativas reservadas al Congreso de la Unión y tampoco fueron producto de la improvisación o de un interés particular por vulnerar la equidad en el acceso a los tiempos oficiales de radio y televisión.

Para elaborar este Reglamento y cumplir con la resolución del 14 de septiembre de 2011 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el IFE realizó una consulta a 2,319 concesionarios de la radio y la televisión, a cinco organizaciones que agrupan a esta industria y a 21 instituciones públicas y organizaciones especializadas. Como resultado de esta consulta, el IFE recibió 406 respuestas de diversos concesionarios y permisionarios, de

la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión y de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Instituto Politécnico Nacional (IPN), entre otras instituciones.

Por el contrario, fue una respuesta de responsabilidad institucional que recupera la experiencia acumulada de administrar los tiempos oficiales de la elección federal de 2009 y de los procesos electorales locales ordinarios y extraordinarios, que fueron organizados desde la aprobación de la reforma electoral de 2008-2009.

De este modo, constituyó una decisión que buscó aprovechar los términos de la relación que el IFE mantiene con los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, la experiencia de administrar diversas versiones de promocionales, la plataforma tecnológica que adquirió para difundir los promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales, de acuerdo a la distribución de tiempos que dispone la Base III, Apartado A del artículo 41 constitucional.

En materia de fiscalización del financiamiento que reciben los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias, gastos de precampaña y campaña electoral, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, encabezó los trabajos de ajuste y perfeccionamiento de los procedimientos relacionados con la presentación de informes y registros contables, modificación de plazos y realización de auditorías.

Los cambios a la reglamentación interna en esta materia, permitió a la autoridad electoral recurrir, sin limitación alguna, a información de carácter bancaria, fiscal y fiduciaria; realizar verificaciones *in situ*, es decir, aquellas que se llevan a cabo en las casas de campaña y en los lugares donde se realizaron mítines, a efecto de comprobar los gastos en los diversos materiales que se utilizan durante los eventos de proselitismo político.

Por otro lado, a fin de atender diversas solicitudes, el Consejo General aprobó iniciar un programa de fiscalización de los informes preliminares de ingresos y gastos, correspondientes a la elección presidencial. Los avances de la revisión realizada por la Unidad de Fiscalización, fueron analizados a partir de la reglamentación interna y de las normas internacionales en materia de auditoría, y presentados al Consejo General durante los meses siguientes a la celebración de la jornada electoral del 1° de julio.

Respecto a la normativa interna que regula las sesiones de los consejos locales y distritales, se incorporó un procedimiento de recuento de votos, a

partir de la experiencia de los consejos distritales durante la elección federal del año 2009 y de los términos de la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sobre la aplicación de los “Lineamientos para la sesión especial de cómputo distrital del Proceso Electoral Federal 2008-2009”.

Se propuso la participación del personal operativo (supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales) dentro de los grupos de trabajo para apoyar el recuento de votos al interior de los consejos distritales. Sin embargo, la propuesta no alcanzó pleno consenso en el seno del Consejo General; al final representó la opción más viable para ofrecer resultados oportunos y definitivos dentro de los plazos que establece la ley.

Posteriormente, el Consejo General aprobó lineamientos específicos para el desarrollo de las sesiones de cómputos distritales que se llevaron a cabo a partir del 4 de julio de 2012.

Aunque persistieron diferencias en torno a algunos aspectos operativos, los integrantes de la Comisión de Capacitación y Organización Electoral y del Consejo General, exploraron con exhaustividad soluciones a los desafíos que imponían eventuales recuentos parciales y totales de votos bajo un escenario de tres elecciones federales.

La propuesta de lineamientos fue producto de un intenso trabajo y de un amplio proceso de deliberación en el Instituto, incluso, y con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De esta manera, los lineamientos establecieron una fórmula matemática que definió el número de grupos de trabajo que eventualmente intervenirían en los recuentos de votos, así como el número de paquetes electorales a recomtar.

Adicionalmente, consideraron otros procedimientos vinculados a:

- a) La recepción de los paquetes electorales en los consejos distritales;
- b) A la realización de una reunión de trabajo y de una sesión extraordinaria a efectuarse previo a las sesiones de cómputos distritales, a fin de clasificar las actas de escrutinio y cómputo, y determinar, en su caso, las causales para recuento de votos;
- c) A la planeación para habilitar espacios contiguos a la sede distrital y sedes alternas, en caso de recuento de votos;
- d) A la acreditación de los representantes de los partidos políticos en los grupos de trabajo y puntos de recuento;

- e) Al desarrollo de las sesiones de cómputo de acuerdo a la legislación electoral aplicable (apertura de bodegas distritales, extracción de las actas y lectura de los resultados, recuento parcial o total de votos);
- f) Dictamen de elegibilidad y declaración de validez de la elección correspondiente.

Con relación a las condiciones políticas que enmarcaron los comicios federales de 2012, destaca la organización y desarrollo de elecciones coincidentes en 15 entidades federativas del país, la celebración de la elección extraordinaria en el municipio de Morelia y la disputa de 2 mil 129 cargos de elección popular a nivel federal y local:

Elecciones 2012

Cargos Federales	Cargos Locales
1 Presidente de la República	6 Gobernadores
300 Diputados Federales de MR	1 Jefe de Gobierno
200 Diputados Federales de RP	347 Diputados Locales de MR
128 Senadores	232 Diputados Locales de RP
	878 Ayuntamientos
	16 Jefes Delegacionales en el Distrito Federal
	20 Juntas Municipales en Campeche

Para afrontar estas responsabilidades de orden institucional, el Consejo General del IFE aprobó el 21 de diciembre de 2011, criterios generales para la firma de convenios de apoyo y colaboración. A partir de este marco de referencia, el IFE suscribió convenios con los organismos electorales de los estados de Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

De este modo, las autoridades electorales que celebraron elecciones durante 2012, utilizaron los mismos listados nominales, ubicaron las casillas en un mismo domicilio y coordinaron acciones en materia de capacitación

electoral; acceso a radio y televisión, así como fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

El acuerdo que permitió alcanzar el registro representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla y generales de forma independiente para cada órgano electoral, propició que las elecciones del pasado 1° de julio fueran las más vigiladas de la historia. Sólo Colima y Guanajuato se apartaron de esta regla.

Por otra parte, en materia de organización electoral, el Instituto y las autoridades electorales de Chiapas, Distrito Federal, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Sonora, convinieron coordinar acciones para apoyar a las personas con alguna discapacidad.

En cuanto a la administración de los tiempos oficiales destinados a la difusión de propaganda político electoral, durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, 2,335 emisoras de radio y televisión cubrieron las 15 elecciones locales coincidentes, así como las elecciones extraordinarias del municipio de Morelia y de dos ayuntamientos del estado de Hidalgo.

De este modo, en total se pautaron 7,132,523 promocionales de partidos políticos y autoridades electorales que participaron en las elecciones locales de 2012. Desde 2008 la autoridad electoral federal ha administrado en conjunto 69 elecciones, es decir, 2 elecciones federales, 54 comicios locales y 13 elecciones extraordinarias.

Finalmente, en materia de fiscalización las autoridades electorales trabajan permanentemente bajo un clima de estrecha colaboración y asistencia técnica. Bajo esta dinámica, el IFE recibe permanentemente solicitudes de los órganos electorales locales para franquear los secretos bancario, fiscal y fiduciario.

En suma, la homologación del calendario electoral fue una de las decisiones más importantes de la última reforma electoral. Es decir, fue una determinación que propicia una democracia más eficiente, ahorra recursos e incrementa la participación ciudadana en las elecciones.

III. Retos y Certezas del Proceso Electoral Federal 2011-2012

Después de más de veinte años de organizar elecciones a nivel federal, resulta factible afirmar que el crecimiento de la población mexicana constituye la variable que más incide en el trabajo logístico y operativo que despliega el Instituto Federal Electoral. Además de influir directamente en el

crecimiento del padrón electoral y el listado nominal de electores, la dinámica demográfica del país influye en el número de distritos uninominales que corresponde a cada entidad federativa y en los procesos de actualización de la cartografía electoral.

Asimismo, el incremento de electores en los listados nominales propicia el aumento de casillas a instalar durante la jornada electoral, el número de boletas y actas a producir y distribuir, así como la cantidad de ciudadanos requeridos para integrar las mesas directivas de casilla.

Por supuesto, al insacular a un mayor número de ciudadanos para conformar las mesas directivas de casilla, se amplía la cobertura de la capacitación electoral que realiza el IFE, crece el número de supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales que intervienen durante las dos etapas que comprende la capacitación.

Del mismo modo, el crecimiento del número de casillas trae como consecuencia el incremento del número de mamparas, urnas y de todos los materiales electorales que permiten que los ciudadanos emitan su sufragio bajo condiciones de secrecía y seguridad. Evidentemente, se incrementa el número de paquetes que contienen los resultados de las elecciones y el monto de recursos públicos que se emplean para su traslado a las sedes de los consejos distritales.

A partir de la variable demográfica y del entorno que marcó el desarrollo de los comicios federales, la Presidencia del IFE concibió un conjunto de retos institucionales encaminados a cumplir con las disposiciones de la legislación electoral vigente y atender las condiciones sobre las que fueron organizadas las últimas elecciones federales.

Una vez concluido el Proceso Electoral Federal 2011-2012, resulta oportuno evaluar los resultados alcanzados en torno a las decisiones adoptadas para la organización de la elección federal más grande en la historia de México.

1. Actualización del Padrón Electoral

En las dos últimas dos décadas la población mexicana tuvo un incremento del 38.26% y experimentó cambios significativos en su estructura por edad y sexo. Mientras que en 1990 el Censo General de Población y Vivien-

da registraba un total de 81,249,645 habitantes, en 2010 la cifra ascendió a 112,336,538 habitantes.²

A partir de las pirámides de población en las tres últimas décadas, “hay una disminución en el porcentaje de la población de 0 a 14 años; un incremento en la de 15 a 65 años y un aumento de la población de 65 años y más. Es decir, los datos reflejan un descenso en la fecundidad, un ensanchamiento en el centro de la pirámide de población (lo que da lugar al llamado bono demográfico) y un proceso de envejecimiento de la población.”³

Por lo que respecta a la distribución por sexo el Censo General de Población y Vivienda 2012, “muestra que en México residen 57.5 millones de mujeres y 54.8 millones de hombres. Estas cifras representan una relación de 105 mujeres por cada 100 hombres. Si desagregamos este dato por grupo de edad se observa que con excepción del grupo de 0 a 14 años, el número de mujeres supera al de hombres.”⁴

Como es evidente, el incremento de la población, la dinámica demográfica y los flujos migratorios han incidido en forma directa en la conformación, estructura, tamaño y actualización del padrón electoral.

De esta manera, entre 2009 y 2012, el IFE llevó a cabo 68.9 millones de trámites relacionados con la depuración de los instrumentos registrales bajo su resguardo, e integró para las elecciones federales de 2012 un padrón electoral de 84.4 millones de registros y un listado nominal de 79.4 millones de electores.

Lograr el listado nominal de electores más grande y depurado en la historia del país, no fue resultado únicamente de la vocación democrática de los ciudadanos que acuden a los módulos de atención ciudadana a obtener su credencial para votar, sino resultado de profundos programas institucionales y del desarrollo de varias campañas relacionadas con la actualización del padrón electoral y la renovación de las credenciales para votar.

En este sentido, cabe destacar también que, además de los acuerdos alcanzados por la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV) y el Consejo General del IFE en esta materia, la vigencia de diez años de la credencial para

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Mujeres y Hombres en México 2011*, México, INEGI-INMUJERES, 2012, p. 2, en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2011/MyH2011.pdf

³ Ídem. p. 4.

⁴ Ídem. p. 7-8.

votar, así como las tareas relacionadas con la verificación permanente del padrón electoral y del listado nominal de electores, fueron aspectos determinantes dentro de los trabajos de actualización que lleva a cabo la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

A partir de los procesos de actualización, el IFE consiguió depurar los listados nominales de electores que se utilizan durante los comicios federales y locales, y renovar permanentemente las credenciales para votar. De este modo, entre 2007 y 2012, fueron renovadas 16.5 millones de credenciales para votar con terminación 03, cifra que representó el 77.8% del número total de credenciales emitidas dentro de ese periodo. A raíz de lo anterior, se desprende como dato relevante, que alrededor de 69.8 millones de las credenciales para votar vigentes para la elección federal de 2012 (88%), fueron expedidas a partir del año 2006 con las medidas de seguridad de última generación.

Asimismo, el intenso trabajo de actualización, permitió que el 97.6% de los ciudadanos que residen en el país estuvieran empadronados para los comicios de la última elección, y que el 84.6% viviera dentro de su sección electoral.

Dos aspectos más de la última elección que resulta importante destacar, se refiere a que 3.5 millones de jóvenes ejercieron su derecho al voto por primera vez y que 10.5 millones votaron por vez primera por Presidente de la República.

Evidentemente, la actualización de los instrumentos registrales fue un factor determinante para que los ciudadanos mexicanos acudieran a las urnas con el listado nominal de electores más actualizado en la historia del país y una particularidad de la última elección que abonó a favor de la confianza de quienes compitieron en las elecciones.

De esta manera, mantener actualizado el listado nominal de electores y la vigencia de las credenciales para votar, no solamente contribuye a garantizar el ejercicio del voto y proporcionar a la ciudadanía un documento oficial de identidad. Constituye también una decisión encaminada a garantizar el ejercicio de otros derechos políticos reconocidos por el orden constitucional y la legislación electoral vigente.

En este sentido, conviene recordar que la presentación de la credencial para votar es un requisito esencial para fungir como consejeros electorales, funcionarios de mesas directivas de casilla, candidatos, observadores electorales y representantes de los partidos políticos acreditados ante las casillas y generales.

Representa una condición fundamental para respaldar el número de militantes que dispone la ley electoral para integrar un nuevo partido político. Por otro lado, contar con listados nominales actualizados fortalece la insaculación que se realiza en cada proceso electoral para integrar las mesas directivas de casilla.

2. Capacitación y Desarrollo de la Jornada Electoral

En la pasada elección federal fue posible insacular alrededor de 8 millones de ciudadanos mexicanos y visitar el 99.9% de los domicilios durante la primera etapa de capacitación. Al finalizar la segunda etapa de capacitación se logró capacitar a más de un millón de ciudadanos requeridos para fungir como funcionarios de mesas directivas de casilla.

Cierre primera etapa de capacitación

Ciudadanos sorteados	Ciudadanos visitados	Ciudadanos que cumplen los requisitos y aceptan (aptos)	Ciudadanos aptos capacitados
8,149,531	8,134,665	2,352,227	99.3%

Fuente: Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE

Segunda etapa de capacitación

Designados	Nombramientos entregados	Capacitados
1,002,028	992,009	981,625

Fuente: Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE.

El procedimiento de insaculación, capacitación y designación de los ciudadanos que integraron las casillas el pasado 1° de julio, mostró nuevamente la consistencia que genera al sistema electoral mexicano la concurrencia de la sociedad en la organización de las elecciones.

Como señala José Woldenberg, el otrora Código Federal Electoral que reguló las elecciones de 1988 establecía un peculiar procedimiento para la integración de las mesas directivas de casilla.⁵

Las mesas se constituían por presidentes, secretarios y escrutadores. Las dos primeras figuras (propietarios y suplentes) eran designadas por los presidentes de los comités distritales electorales, quienes a su vez eran designados por el Presidente de la Comisión Federal Electoral, es decir, por el Secretario de Gobernación.

Por su parte, los escrutadores propietarios y suplentes de las casillas eran designados por insaculación, a partir de las listas que para tal efecto presentaban los partidos políticos.

De acuerdo a la legislación electoral vigente, ahora los ciudadanos que fungen como funcionarios de mesas directivas de casilla son seleccionados a partir de un procedimiento que considera:

- a) Un sorteo de los meses del calendario que selecciona el mes de nacimiento de aquellos ciudadanos que se consideran en cada elección para realizar una insaculación del 10% de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores y en cada una de las secciones electorales en que se dividen los distritos electorales uninominales.
- b) Un sorteo de las 29 letras del alfabeto para obtener la letra del apellido paterno de los ciudadanos que se consideran en cada elección para integrar las mesas directivas de casilla.
- c) Además de ser capacitados por el IFE, se toma en cuenta el nivel de escolaridad para determinar el cargo que ocupan los ciudadanos que fungen como funcionarios de casilla.

Derivado de este procedimiento, es posible afirmar que la presencia de los ciudadanos en las casillas contribuye a fortalecer el ejercicio de los derechos políticos de quienes votan y compiten en los comicios, fomentan la convivencia democrática entre los vecinos y generan confianza durante el primer cómputo de votos que se lleva a cabo durante la elección.

Para la elección federal de 2012 fueron sorteados los ciudadanos mexicanos nacidos en diciembre y cuyo apellido paterno iniciaba con la letra "S".

⁵ José Woldenberg, Op. Cit., p. 158-159.

Para atender las condiciones de inseguridad que vivía el país en ese año, el IFE suscribió un convenio de apoyo y colaboración con la Secretaría de Gobernación, desplegó un conjunto de medidas encaminadas a garantizar la integridad del personal operativo que llevó a cabo la capacitación electoral y aplicó protocolos de seguridad en apoyo del personal de las oficinas centrales del Instituto y de sus órganos desconcentrados.

Con relación a los mecanismos que propician que los ciudadanos ejerzan con absoluta libertad su derecho al voto, el IFE desplegó un conjunto de actividades encaminadas a la instalación de casillas básicas, contiguas, extraordinarias y especiales en las secciones electorales que conforman los 300 distritos electorales uninominales a nivel federal.

Asimismo, la autoridad electoral dispuso lo necesario para la habilitación de las casillas que recibieron el voto de la ciudadanía el día de la jornada electoral. Bajo la vigilancia de más de 2 millones de representantes de partidos políticos ante mesas directivas de casilla y generales, el IFE instaló 143,130 casillas y produjo alrededor de 248 millones de boletas para las elecciones de Presidente de la República, diputados federales y senadores.

En la producción de esta documentación electoral se incluyeron las boletas electorales destinadas a la recepción del voto de los mexicanos que residen en 105 países del mundo. Como el documento electoral más representativo que registra el voto ciudadano el día de las elecciones, la boleta electoral ha experimentado modificaciones en aras de alcanzar una mayor certeza y seguridad en el ejercicio del mismo.

De ser en 1991 un documento que incluía esencialmente los elementos dispuestos por la ley, en la actualidad la boleta electoral incorpora, entre otras medidas de seguridad, un talón foliado, marcas de agua con el emblema del IFE y colores diferenciados por tipo de elección.

Durante su impresión se integran además otros elementos de seguridad, como son la microimpresión de textos, una imagen latente que sólo puede ser observada con un decodificador, tinta invisible y caracteres especiales. De este modo, la documentación electoral utilizada por el electorado el día de la jornada electoral, garantiza probados elementos de seguridad y mecanismos de verificación que evalúan su calidad.

En la jornada electoral del 1° de julio 572,520 ciudadanos recibieron los votos de más de 50 millones de electores registrados en los listados nominales. Cabe destacar que 9 de cada 10 ciudadanos designados como funcionarios de casilla asistieron puntualmente la mañana del domingo 1° de julio,

que 139,168 casillas estuvieron integradas por los funcionarios designados por los Consejos Distritales del IFE y que solamente en 84 casillas las funciones de presidente fueron realizadas por ciudadanos tomados de la fila.

3. Voto de los Mexicanos en el Extranjero

La extensión del sufragio es un factor determinante para generar sociedades mucho más incluyentes y participativas. A decir de Luigi Ferrajoli “la globalización está haciendo surgir, precisamente a causa de la creciente integración económica, el valor tanto de las diferencias como de las identidades.”⁶

En el mismo sentido, Dieter Nohlen y Florian Grotz señalan que “la tendencia histórica apunta claramente hacia la concepción del derecho al voto como un derecho individual de los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia.”⁷

El voto de los mexicanos en el extranjero se encuentra vigente en la legislación electoral desde el año 2005. En la elección presidencial del 2012 el voto de los connacionales en el exterior se ejerció por segunda ocasión por medio del voto postal y la integración de un listado nominal de electores residentes en el extranjero.

El conteo de los votos emitidos en el extranjero se llevó a cabo en un solo centro de recepción a nivel nacional y de forma simultánea al cómputo que se realizó durante la jornada electoral de 2012.

En la pasada elección, el IFE recibió 40,737 votos emitidos desde 91 países, 25% más de los captados en 2006, cuando sólo hubo participación de connacionales residentes en 71 naciones.

Independientemente de los ajustes a la legislación electoral para regular más eficientemente el voto de los mexicanos en el extranjero en los comicios presidenciales, lo cierto es que este tema presenta en el futuro nuevos escenarios que es conveniente analizar.

⁶ Luigi Ferrajoli, “Democracia y Garantismo”, Madrid, España, Editorial Trotta, 2008, p. 46.

⁷ Dieter Nohlen y Florian Grotz, “Marco Legal y Panorama de la Legislación Electoral”, Voto en el Extranjero. El Manual de IDEA Internacional, México, Editado por IDEA e IFE, 2008, p. 86.

4. Oportunidad y Transparencia de los Resultados Electorales

Con el propósito de generar confianza ciudadana en torno a los resultados electorales, la legislación electoral vigente dispone como una atribución de la autoridad electoral federal establecer un mecanismo para la difusión inmediata de los resultados preliminares de las elecciones de diputados federales, senadores y Presidente de la República.

Igualmente, la ley prevé la realización de encuestas nacionales basadas en las actas de escrutinio y cómputo de casilla, a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral.

Los resultados de dichos estudios son difundidos por la Presidencia del IFE, previo acuerdo del Consejo General, después de las diez de la noche del día de la jornada comicial.

Para garantizar la difusión de resultados electorales preliminares y aquéllos derivados de los ejercicios de estimación estadística, el IFE adoptó para las elecciones federales de 2012 las siguientes medidas:

- a) Perfeccionamiento del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), a fin de facilitar la captura de actas de escrutinio y cómputo de casilla, disminuir los tiempos de transmisión de la información, incrementar las medidas de seguridad informática requeridas, simplificar el contenido y la accesibilidad de cada una de las pantallas dispuestas para este programa, e incorporar la imagen digitalizada de las actas capturadas.
- b) Mejoramiento del Conteo Rápido mediante la precisión de los métodos de procesamiento de la información.
- c) Actualización del Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales, a efecto de afrontar una situación de alta competitividad y de solicitudes para realizar recuentos parciales y totales de votos.

Con independencia de las tendencias electorales registradas en la noche de la jornada electoral, difundir con oportunidad los resultados electorales preliminares y del Conteo Rápido, constituye una respuesta a la disminución del margen de victoria entre la votación del primero y el segundo lugar, que se registra desde 1994 en las elecciones presidenciales y una garantía democrática a favor de la gobernabilidad.

Una vez clausuradas las casillas, los ciudadanos que fungieron como funcionarios de casilla, realizaron los cómputos de las elecciones de Presidente de la República, diputados federales y senadores; y proporcionaron los resultados que sirvieron de base para realizar el Conteo Rápido y para alimentar el Programa de Resultados Electorales Preliminares.

A solicitud de los partidos políticos, y de conformidad con las disposiciones legales aprobadas por la reforma electoral de 2007-2008, el IFE llevó a cabo, por primera vez en su historia, el recuento de 241,790 paquetes electorales de las tres elecciones a nivel federal. En 2012 el recuento fue 5.7 veces mayor con respecto a 2009 y se recontó el 56% de las casillas. Resulta importante advertir que el recuento de votos impactó en la duración de las sesiones de cómputos distritales.

Conclusión de los cómputos

Fechas	Número de Distritos	Porcentaje
Jueves 5	1	0.3%
Viernes 6	111	37%
Sábado 7	180	60%
Domingo 8	8	2.7%
Total	300	100%

Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del IFE.

Tipo de elección	Promedio de tiempo de duración del cómputo	Promedio de tiempo para cambio de elección
Presidente	24:48 hrs.	2:44 hrs.
Diputados	19:18 hrs.	2:36 hrs.
Senadores	14:33 hrs	no hay cambio

Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del IFE.

Además de la oportunidad y certeza que ofrecieron, resulta importante destacar la convergencia que tuvieron los resultados del Conteo Rápido, del Programa de Resultados Electorales Preliminares y de los cómputos distritales.

Candidato	Conteo rápido (rangos de votación)	PREP	Cómputos distritales	Dictamen TEPJF
Enrique Peña Nieto	37.93-38.55%	38.15%	38.21%	38.21%
Andrés Manuel López Obrador	30.90-31.86%	31.64%	31.59%	31.61%
Josefina Vázquez Mota	25.10-26.03%	25.40%	25.41%	25.39%
Gabriel Quadri de la Torre	2.27-2.57%	2.30%	2.29%	2.29%

5. Mantener los Niveles de Cumplimiento de la Industria de la Radio y la Televisión

Ante el incremento de la competitividad en las elecciones, la inequidad en el acceso a los medios de comunicación y la relevancia de la propaganda electoral en la radio y la televisión, la reforma electoral 2007-2008 dispuso un nuevo modelo de comunicación política en México.

Además de refrendar como un bien público el espectro radio eléctrico del país y de garantizar plenamente el derecho a la libertad de expresión, la reforma eliminó la comercialización del tiempo dedicado a la difusión de propaganda político electoral.

De este modo, los partidos políticos, los precandidatos, los candidatos y las autoridades electorales, sólo pueden difundir propaganda a través de los tiempos oficiales del Estado en materia electoral.

Para cumplir con las disposiciones que establece la legislación electoral, el IFE desarrolló el Sistema Integral para la Administración del Tiempo del Estado (SIATE), mismo que consideró el equipamiento necesario para digitalizar promocionales, enviar los materiales de los partidos políticos a los concesionarios y permisionarios de la radio y televisión, monitorear la transmisión de los pautados aprobados por la autoridad electoral federal, y verificar la suspensión de la propaganda gubernamental durante los periodos de campaña electoral.

En un clima de apertura y disposición, 2,335 emisoras de radio y televisión cubrieron el Proceso Electoral Federal 2011-2012, las 15 elecciones locales coincidentes, y las elecciones extraordinarias del municipio de Morelia y del estado de Hidalgo.

Se pautaron 43,756,493 promocionales de partidos políticos y autoridades electorales, y se registró un cumplimiento del 97.08%, por parte de la industria de radio y televisión.

Porcentaje de cumplimiento de la Industria de la Radio y Televisión

PEF 2009-2011	Precampaña PEF 2011-2012	Campaña PEF 2011-2012
96.61%	96.57%	97.62%

Fuente: Comité de Radio y Televisión del IFE.

Total de promocionales pautados durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012

Periodo	Partidos	Autoridades	Total
Precampaña	5,029,791	8,315,056	13,344,847
Intercampaña	387,419	9,156,274	9,543,693
Campaña	17,055,823	2,924,912	19,980,735
Veda	0	887,218	887,218
Total	22,473,033	21,283,460	43,756,493

Fuente: Comité de Radio y Televisión del IFE.

6. Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos

En democracia la fiscalización constituye un mecanismo de combate a la opacidad y la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos. El financiamiento público destinado a las actividades de los partidos políticos y a las campañas electorales, se fiscaliza de acuerdo a las disposiciones de la legislación vigente, y bajo un método de trabajo especializado y profesional.

Para fiscalizar el financiamiento público el IFE ha desarrollado una estructura de rendición de cuentas que comprende tres dimensiones: a) una de carácter informativa, b) otra que implica procesos de revisión y auditoría, y c) una más vinculada al régimen sancionador aplicable.

De acuerdo a esa estructura, los partidos tienen la obligación de presentar informes anuales, trimestrales, de precampaña y de campaña electoral, sobre el origen de sus ingresos y distribución de sus gastos.

Para el Proceso Electoral Federal 2011-2012 la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP), el IFE garantizó el debido proceso y revisó exhaustivamente las finanzas, esquemas contables y balanzas de comprobación de los partidos políticos que participaron en los comicios federales.

Recurrió sin limitación alguna a información de carácter bancaria, fiscal y fiduciaria, proporcionada al amparo de los convenios que suscribió con el Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Una vez que concluyó el periodo de precampaña dentro del proceso electoral 2012, la UFRPP recibió informes de precampaña y campaña electoral. De los resultados obtenidos de la fiscalización se desprendieron las sanciones de acuerdo al tipo de conducta que vulneró la ley electoral.

A fin de efectuar una fiscalización más acabada de los ingresos y gastos de los partidos políticos durante las etapas de precampaña y campaña electoral, el personal de la UFRPP realiza verificaciones *in situ*.

De acuerdo a las decisiones que la UFRPP adoptó en coordinación con los representantes de finanzas de los partidos políticos, a partir de un procedimiento aleatorio, durante el proceso electoral 2012 se determinó que las verificaciones comprendieran 8 estados y 50 distritos electorales federales.

De este modo, la fiscalización además de contar con el acompañamiento de los partidos políticos, tiene como objetivos promover medidas preventivas, transparentar el proceso y fortalecer los principios de legalidad y equidad.

Resulta importante destacar que para las elecciones federales de 2012, se resolvió integrar una base de datos con imágenes de espectaculares y bardas geo-referenciadas. Esta información fue de gran importancia al momento de auditar los informes de gastos de campaña de los partidos políticos.

Al igual que la equidad dentro de la competencia electoral, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen los desafíos que afronta con responsabilidad la democracia mexicana.

A fin de garantizar mayor transparencia dentro del proceso de fiscalización que desarrolla el IFE de acuerdo a la legislación electoral vigente, el Consejo General determinó iniciar un programa de fiscalización y presentar anticipadamente los resultados de la revisión de los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos, correspondientes a la elección presidencial.

Una vez que concluyó el proceso de fiscalización de la elección federal de 2012, es posible concluir que el modelo actual en esta materia constituye un conjunto de reglas que se aplican por igual a precandidatos, candidatos y partidos políticos.

7. Conclusiones

A manera de colofón, es oportuno señalar que en periodo no electoral y durante las distintas etapas del proceso electoral, la información generada por el Instituto Federal Electoral se encontró permanentemente a disposición de la ciudadanía.

A través de la plataforma tecnológica desarrollada, de su página de Internet y de los procedimientos dispuestos en su normativa interna, el IFE atendió las obligaciones de transparencia que disponen los artículos 6° y 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A raíz de la importancia que ha adquirido durante los últimos 22 años como un organismo medular dentro de la gobernabilidad del país, como una institución que se encuentra permanentemente bajo el escrutinio de la sociedad, el IFE es una autoridad que sentó las bases para un efectivo ejercicio del derecho a la información y constituyó gradualmente un modelo de transparencia acorde al incremento constante de solicitudes de información pública en materia electoral.

Desde 2003 y hasta el año 2011, la Unidad de Enlace del IFE recibió 18,927 solicitudes de información. De este universo, el 69% correspondieron a solicitudes vinculadas con el IFE y el 31% a solicitudes relacionadas con los partidos políticos.

Asimismo, durante el periodo que comprendió del 1° de enero al 31 de agosto de 2012, recibió 4,609 solicitudes de información pública. De las 1,696

solicitudes que corresponden a los partidos políticos, en el 33.7% se tuvo acceso a la información correspondiente.

De esta manera, las elecciones federales de 2012 se organizaron bajo los principios de legalidad, certeza, transparencia y máxima publicidad. Con el propósito de cumplir con las disposiciones constitucionales de la reciente reforma política y bajo el contexto de una nueva reforma a la legislación electoral federal, el IFE realiza un análisis profundo sobre los eventuales impactos a sus procedimientos y normatividad interna.

La democracia es una obra colectiva. Organizar comicios que ofrecen absoluta certeza y transparencia a la sociedad mexicana, es una tarea que se lleva a cabo a través de la colaboración interinstitucional, de la asesoría que recibe el IFE en distintos campos, y de la disposición de quienes ven en la democracia el único camino para resolver pacíficamente nuestras diferencias, preservar las libertades alcanzadas con el sacrificio y compromiso de diversas generaciones de mexicanos.

La custodia del personal militar adscrito a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina Armada de México, permitió al Instituto garantizar máximas medidas de seguridad durante el traslado y almacenamiento de la documentación y materiales electorales utilizados durante los comicios del domingo pasado. Su profesionalismo y vocación de servicio generaron las condiciones de tranquilidad bajo las cuales el IFE llevó a cabo su trabajo de acuerdo a los plazos y a la programación preestablecida.

La participación de reconocidas instituciones de educación superior públicas y privadas, así como la integración de destacados académicos e investigadores dentro de los Comités Técnicos que aprobó el Consejo General del Instituto durante el proceso electoral en marcha, propiciaron un acompañamiento al trabajo de la institución y el respaldo técnico para fortalecer los sistemas de información internos y la infraestructura tecnológica.

La intervención de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) permitió respaldar el trabajo del Comité Técnico Asesor para el Programa de Resultados Electorales Preliminares (COTAPREP), y auditar adecuadamente los ajustes al sistema de captura y validación, al proceso de transmisión/recepción, a las medidas de seguridad y protección, al esquema de difusión de la información del PREP.

La participación del IPN fue también muy relevante. Además de producir, a través de la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas, el líquido indeleble con que se impregnó el pulgar de quienes votaron el 1° de julio, el IPN

participó en el procedimiento que generó los 5,780 códigos de seguridad o llaves criptográficas, que activaron las 2,273 Terminales de Captura Remota (TCR) del PREP, mediante las cuales se garantiza absoluta certeza en el proceso de captura y transmisión de los resultados de las actas de casilla.

El apoyo de la UNAM, permitió también al Instituto monitorear la cobertura informativa de la radio y la televisión, a las campañas electorales de los partidos políticos. Con absoluta transparencia y bajo el principio de máxima publicidad, pudo monitorear, del 30 de marzo al 27 de junio, casi 157 mil piezas informativas en radio y televisión, y mostrar a la opinión pública la cobertura y tratamiento de los espacios noticiosos a los partidos políticos.

La intervención del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, hizo posible igualmente recibir y realizar el escrutinio y cómputo de los votos de los mexicanos residentes en el extranjero.

La asesoría y el compromiso de importantes especialistas en materia electoral, comunicación política, estadística y matemáticas, facilitaron la integración de los Comités Técnicos, de Debates y Asesor para el Conteo Rápido, el desarrollo de los dos debates establecidos en la ley electoral entre los cuatro candidatos a la Presidencia de la República, la realización de un ejercicio probabilístico que ofreció la noche de la jornada electoral tendencias estadísticas de la elección presidencial.

De este modo, el IFE representa en la actualidad una de las instituciones que más abiertas están al apoyo institucional, al escrutinio público, a la crítica, al intercambio de ideas y a la transparencia.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Marco Antonio Baños Martínez

LA JUDICIALIZACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA EN MÉXICO COMO EXPRESIÓN DEL MODERNO ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

I. Del Planteamiento

El presente ensayo persigue el propósito de ofrecer al lector algunas aproximaciones acerca del proceso de construcción de la vida pública mexicana a partir de la existencia de las *autoridades electorales* y la importancia que tiene su actividad, con respecto al funcionamiento del sistema contencioso¹ electoral mexicano y las implicaciones de ello en el espacio público nacional.

Dichas aproximaciones se orientan a identificar algunos elementos para entender mejor las razones por las cuales la judicialización de la dinámica pública electoral se ha hecho más reconocible precisamente por el conjunto de acontecimientos que se presentaron en dos comicios federales presidenciales, tanto el de 2006 como el reciente de 2012, en donde hubo que esperar el momento de la calificación de la elección por la autoridad jurisdiccional debido a que en ambos casos, fueron impugnados los resultados por la coalición conformada por los partidos de izquierda.

¹ De acuerdo con Jesús Orozco Henríquez, en su acepción más difundida “se entiende en un sentido amplio [*por contencioso electoral*] los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa o jurisdiccional para garantizar [*con ello*] la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho corrigiendo casuales errores o infracciones a la normativa electoral”. Véase: Henríquez Orozco, Jesús, “*El contencioso electoral/ la calificación electoral*”; en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto, **Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina**, México, FCE-IFE-TEPJF-IIDH-Universidad de Heidelberg, 1998, pág. 709. Los encorchetados son míos.

Una primera aproximación se refiere al hecho de que, la judicialización de los procesos federales electorales es indisociable del funcionamiento del sistema contencioso electoral, ya que este sistema es producto justamente de la construcción y operatividad de los dispositivos legales de contenido democrático, asentados en el moderno Estado Constitucional de Derecho.² En el contexto de la Democracia, la judicialización es deseable en tanto que detona el sistema de protección y garantía de los derechos fundamentales, particularmente los de la vertiente política.

Lo cierto es que la actuación de las *autoridades electorales* respecto del empleo de los diferentes medios y recursos legales a su alcance, ha ofrecido sustento indiscutible a la condición democrática del sistema político mexicano, siendo esta realidad, un elemento constitutivo de la normalidad democrática³ que actualmente se vive en México.

Con el objeto de hacer más asequible nuestra aproximación, resulta importante traer a la cita los denominados “Procedimientos Universales” sugeridos por el gran filósofo italiano Norberto Bobbio y que dan cuenta no sólo de la condición democrática de un sistema político, sino que también remiten de forma directa al conjunto de derechos que habrán de asociarse, procurarse y garantizarse en esta forma de gobierno, lo cual implica de suyo también la protección y cuidado de “los Procedimientos” mediante las reglas del contencioso electoral.

Los procedimientos universales que caracterizan la democracia se pueden fijar en estos puntos esenciales:

- 1) Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica y sexo, deben disfrutar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe disfrutar del derecho de expresar la propia opinión y de elegir a quien la exprese por él;

² Para el destacado profesor español Elías Díaz, el Estado de Derecho es “el Estado sometido al Derecho; es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el ‘imperio de la ley’: Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la voluntad general”. Díaz Díaz, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, 9ª edición, Madrid, col. Pensamiento, editorial Taurus, 1998, p. 29.

³ La noción de normalidad democrática alude a la generación de un estado de cosas duradero en el tiempo que da cuenta de la vigencia y operación genuina de los principios del moderno Estado Constitucional de Derecho, a saber, la existencia y garantía de *derechos fundamentales* y la condición democrática del sistema político.

- 2) El voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso;
- 3) Todos los ciudadanos que disfrutan de los derechos políticos, deben ser libres para poder votar según su propia opinión, formada lo más libremente posible, en una competición libre entre grupos políticos organizados, en concurrencia entre ellos;
- 4) Deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en la condición de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y alternativos;
- 5) Tanto para las elecciones como para decisiones colectivas debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere electa o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos;
- 6) Ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho de convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.⁴

Como bien puede notarse, el significado de cada una de estas seis reglas, con distintos matices, características y particularidades, se encuentra implantado en la arquitectura jurídica de los modernos estados constitucionales de Derecho. Nuestra Constitución no ha sido la excepción, ya que el diseño de nuestra Carta Fundamental tiene soporte sobre la base de normas jurídicas sustantivas y procedimentales que se encuentran protegidas a su vez por instituciones modernas de garantía, ya sean éstas de carácter administrativo, jurisdiccional o político.⁵ No puede ser de otra manera, la intensa

⁴ Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, España, edición de Michelangelo Bovero, traducción de Antonio del Cabo y Gerardo Pisarello, Editorial Trotta, 2003, págs. 460 y ss. De acuerdo con el filósofo italiano, estas seis reglas no establecen el *qué cosa se debe decidir*, sino solamente *quién debe decidir y cómo*. Ya que como él mismo lo dice, estas seis reglas le otorgan al concepto de democracia un significado, si se quiere, restringido [Democracia Formal], pero siguiendo su argumentación, dice Bobbio, que siempre es mejor contar un significado restringido y claro que uno amplio y vago, como aquél según el cual la democracia es el gobierno del pueblo y para el pueblo. Es posible que cuando se habla de democracia se entienda por ella muchas otras cosas, pero lo que indubitadamente habrá de aceptarse es que para que un Estado se considere verdaderamente democrático, no basta la observancia de las (6) reglas, pero, al contrario, basta con la inobservancia de una sola de estas reglas para que un gobierno no sea democrático, ni verdadera, ni aparentemente. *Ídem*, p. 461.

⁵ Sobre este punto véase mi ensayo titulado "*La Construcción del Estado Democrático en México*", en Molina Piñeiro, Luis J.; Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando y Patiño Manfer, Ruperto: Coords., *Monitor Democrático: ¿CONSTITUCIONALIZAR DEMOCRATIZA? A 200 años de la Independencia Nacional y a 100 años de la Revolución Mexicana*, 1ª edición, México, Editorial Porrúa-UNAM-Universidad Carlos III de Madrid-COPUEX, 2011, pp. 123-163.

dinámica de la vida social y el vasto crisol de sus expresiones, no sólo es plural sino diverso también, lo cual se refleja en la acción de constitucionalizar dicho haz de normas y procedimientos.

El conjunto de reglas que nos hemos dado destinadas a regular los procesos electorales y que definimos como sistema contencioso electoral, cuenta necesariamente con los recursos suficientes dispuestos al alcance de los ciudadanos y actores políticos para promover la exigencia del cumplimiento cabal de las reglas de la democracia. De igual forma, cuenta con los controles técnicos y/o jurídicos diseñados para conducir la legalidad de los procedimientos comiciales y —muy importante también— es que disponemos de órganos de naturaleza administrativa y jurisdiccional dotados de autonomía y competencias legales para vigilar que se cumplan las reglas inherentes al desarrollo de los procesos electorales. La viabilidad de la joven condición democrática de nuestro sistema político depende en gran medida de que se garanticen y preserven jurídicamente las reglas junto con los procedimientos que le dan forma y sentido al gobierno en un contexto de normalidad democrática.

Esto es relevante si asumimos que las reglas que identifican a un gobierno democrático de aquel que no lo es, supone la existencia de dispositivos de tutela de derechos fundamentales que sólo pueden asociarse a esta forma de gobierno y que siguiendo esta lógica argumentativa, podemos decir que el contencioso electoral mexicano incluye hoy en día mecanismos de protección y garantía de derechos políticos que al final del camino resguardan la autonomía y voluntad política de los ciudadanos, expresada en el sufragio y que la calificación de una elección significa la constatación de que el proceso electivo ocurrió bajo condiciones de legalidad, lo que implica también que las multitudes reglas fueron observadas por los actores del proceso electivo.

II. De la Autoridad Jurisdiccional

Desde el mirador de la historia, la valoración del tiempo convencional es radicalmente diferente a la valoración individual del transcurso del mismo. Así, 40 años para el historiador pudiera representar un lapso de tiempo corto frente al presente y frente a un hecho histórico concreto como el de la democratización del sistema político nacional. Digo esto porque en las siguientes líneas me referiré brevemente al hecho de que en los últimos 40 años la fiso-

nomía política de México era otra completamente distinta a la fisonomía que presenta actualmente.

No aspiro a hacer un recuento histórico de las transformaciones ocurridas en ese periodo de tiempo, tampoco a hacer una narración de acontecimientos inmediatamente pasados. Conviene anotar que nuestro país ha vivido en esas cuatro décadas transformaciones estructurales que sin duda alguna son directamente responsables de la configuración de la vida pública actual.

Las transformaciones a las que aludo es preciso ubicarlas en el corazón de la transición a la democracia. Antes incluso de las reformas constitucionales en materia político-electoral de 1977 y hasta las reformas de 2007-2008, nuestro país, por la vía de las modificaciones a la Carta Magna, ha ido mudando sus rasgos a un sistema político de signo democrático. Al centro de este hecho histórico se encuentran las reformas que por virtud de su diseño e implementación, han generado instituciones sin las cuales no podría entenderse la marcha de nuestra vida pública hoy día. Para mencionar sólo algunas vale aseverar que contamos con *autoridades electorales* tanto administrativas como jurisdiccionales independientes del gobierno, encargadas de organizar las elecciones federales (el Instituto Federal Electoral, IFE) y las especializadas competentes en la administración y aplicación del contencioso electoral mexicano, me refiero al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

No pretendo sugerir que las reformas legales o la creación de instituciones hayan sido en sí mismas las generadoras del cambio al sistema político. No dejaré de reconocer que atrás de ello están siempre las fuerzas vivas encargadas, desde distintos frentes y formas diversas de acción social, de empujar la modificación al *status quo*. Intento sólo atraer la mirada del lector para apelar a su entendimiento acerca del carácter activo que las normas y las instituciones tienen para modelar los comportamientos tanto de actores individuales como de los colectivos, y este hecho es el que le imprime, al final del día, la dirección y velocidad al rumbo del cambio.⁶

En un breve recorrido por la historia política reciente, haré notar que el proceso de la reforma electoral materializado en 1977 fue una especie de arranque de lo que muchos historiadores han dado en llamar liberalización política del país. Estando de acuerdo con sus interpretaciones, este hecho

⁶ Véase North, Douglass C., "Institutions", *The Journal Economics Perspectives*, EUA, volumen 5, núm. 1, 1991 pp. 97-98.

representó la construcción institucional de las bases legales que a la postre haría posible el principio del fin del sistema de partido hegemónico. Respecto del contencioso electoral, coincido con los analistas, bien se puede aseverar que es en el contexto de esta reforma cuando se puede hablar ya del surgimiento de un sistema de reglas y medios para cuestionar y promover la exigencia del cumplimiento de las reglas de la democracia, ya que, como se delineó arriba, en la reforma del 77 *se establecieron con claridad los diversos recursos que en materia electoral se podían interponer: inconformidad, protesta, queja, revocación, revisión ante los órganos electorales administrativos y el Colegio Electoral y, por otra parte, el de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia. Vale la pena señalar que esta reforma suprimió la posibilidad de anular la elección presidencial, simplemente al haber omitido la mención del tema en la normatividad jurídico-electoral.*⁷

Una de las innovaciones en materia de justicia electoral fue la posibilidad de los partidos políticos de interponer el recurso de Reclamación por las resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados ante la Suprema Corte de Justicia la Nación. Sin embargo, se excluyó de este recurso, al Colegio Electoral del Senado. Además, la reforma no estableció que las sentencias de la Suprema Corte fueran vinculatorias para los colegios electorales, ya que seguían siendo la última instancia en materia electoral, pues podían o no acatar la resolución. Durante el tiempo en que estuvo en vigor esta facultad de la Suprema Corte (tres elecciones: 1979, 1982 y 1985), se presentaron diversos recursos de reclamación, pero fueron desechados por falta de forma. En ningún caso se entró al fondo de los asuntos. A final de cuentas, la existencia de este recurso fue del todo ineficaz: no sirvió para garantizar la legalidad de la calificación de las elecciones realizadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.⁸

El contexto político de la reforma electoral de 1986-1987, de la cual nace el Tribunal de lo Contencioso Electoral, era tenso. La inconformidad social se interpretaba como una consecuencia de la crisis económica y el descontento político se expresaba en la creciente movilización de los partidos opositores en las elecciones locales de los ayuntamientos y algunas gubernaturas.

7. Santiago Castillo, Javier, *Justicia Electoral. Conflicto Político y Democratización, 1987-2009*, colección Temas Selectos de Derecho Electoral 2, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2011, pp. 14-15.

8. *Ídem*, pp. 15-16.

Además, se evidenció la fisura del Partido Revolucionario Institucional con el nacimiento de la Corriente Democrática, que culminaría con la salida y la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas, en 1988, impulsada por el Frente Democrático Nacional. Hay dos aspectos centrales en ella: la concesión de financiamiento público directo a los partidos políticos y, aunque se mantenía el sistema de autocalificación, la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TCE), lo cual excluía a la Suprema Corte de atender los asuntos electorales y derogaba su atribución de resolver el recurso de reclamación. Además, la definición del sistema de medios de impugnación sienta bases sólidas para consolidar el Sistema Contencioso Electoral. Otro asunto relevante fue que el Colegio Electoral se integró nuevamente con la totalidad de los diputados electos y podía modificar las resoluciones del Tribunal Contencioso Electoral.⁹

Como hemos venido viendo, el sistema contencioso electoral se desprende de las disposiciones constitucionales en esa materia. 1996 fue el año en que ocurrió una de las reformas políticas de mayor calado¹⁰ en los últimos años; la materia electoral se vio ampliamente beneficiada por esa reforma.

Sobre el tema de la justicia electoral, la citada reforma del 96, supuso el establecimiento de instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales, incluida aquí la calificación de la elección presidencial, *con lo que se modificó una tendencia de más de un siglo de antigüedad que había venido propiciando que tanto las leyes como los procedimientos comiciales estuvieran sustraídos a dicho control jurisdiccional*.¹¹

La reforma de 1996 trajo consigo el establecimiento de un sistema contencioso electoral plenamente judicial, en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocuparon lugares centrales dentro del sistema contencioso electoral, el segundo en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

⁹. *Ibídem*, pp. 16-17.

¹⁰. Esta reforma fue aprobada por virtud del consenso de todas las fuerzas políticas con representación tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Como se verá en este apartado, se ofrecerán aproximaciones sobre la citada reforma, particularmente se subrayará su importancia en el ámbito de la justicia electoral y en la implantación de instrumentos procesales de control judicial de la materia comicial. Para mayor referencia véase Orozco Henríquez, Jesús, “*Justicia Constitucional Electoral y Garantismo Jurídico*”, *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, INFOJUS, número 13.

¹¹. Véase Arenas Bátiz, Carlos, *et al.*, *El Sistema Mexicano de Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 25-29.

Tal vez sea útil mirar el contexto histórico que propició los alcances de la reforma del 96 y por la cual se produjeron diversos instrumentos procesales, para el control judicial de la materia electoral, tanto federal como local. Dicho de otro modo, se incorporaron auténticas garantías constitucionales en materia electoral al sistema contencioso. Veamos.

Los historiadores de la vida política nacional son coincidentes en colocar como aspecto relevante del contexto previo a la reforma política del 96 los sucesos asociados a los resultados del proceso comicial de 1994, en donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo la presidencia de la República.

El consenso crítico se centraba en señalar la urgente necesidad de una nueva serie de reformas, por razones tales como el hecho de atribuir el resultado ampliamente favorable al PRI de aquella elección con la falta equidad frente a las condiciones de la competencia electoral, ya que, para los partidos de oposición, fue evidente la desequilibrada disposición de recursos financieros destinados a financiar las campañas políticas.

Se argumentó que el predominio del PRI se debió fundamentalmente a ese motivo, lo cual le permitió mantener el control del Congreso de la Unión. Una segunda causa fue el descontento provocado por la crisis económica que se gestó en diciembre de 1994, conocida comúnmente como el “error de diciembre”, sólo unos días después de que el presidente asumiera el cargo. También, el surgimiento del conflicto armado en el estado de Chiapas. El jefe del Ejecutivo, en su toma de posesión, propuso un acuerdo para elaborar una iniciativa que atendiera la demanda de una nueva reforma. De este modo, convocó a los partidos políticos a participar en el Acuerdo Político Nacional, signado en enero de 1995, en Los Pinos. Después de meses de negociación y del abandono y retorno de distintas fuerzas políticas, el resultado de los trabajos fue enviado a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados el 30 de julio de 1996, con la finalidad de analizar las propuestas contenidas en la iniciativa. Dicha Comisión presentó a consideración del Congreso de la Unión dentro del periodo extraordinario de sesiones, la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue aprobada unánimemente en ambas cámaras, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996. Con la enmienda constitucional se

creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para lo cual se reformaron los artículos 60, 94, 98, 99 y 105.¹²

De aquel rediseño constitucional, es importante recordar que el artículo 60 estableció la facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para efectuar la revisión de la legalidad de los actos de la autoridad electoral.

Respecto del diseño organizacional de nuestra máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, el legislador dispuso en el artículo 94 de la Constitución que la nueva conformación del Poder Judicial de la Federación incorporaría a su estructura al Tribunal Electoral, incluso tuvo su correlato en el cambio del nombre, pues pasó de denominarse Tribunal Federal Electoral a llamarse Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El TEPJF quedó constituido por una Sala Superior de carácter permanente, con sede en el Distrito Federal, la cual sustituyó a la de Segunda Instancia del otrora Tribunal Federal Electoral y cinco Salas Regionales de carácter temporal que funcionarían sólo en el año de elecciones federales, con sede en las ciudades cabecera de cada una de las actuales cinco circunscripciones plurinominales: Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca.

El TEPJF fue integrado por siete magistrados para la Sala Superior y tres para las Salas Regionales. Los primeros debían reunir los mismos requisitos exigidos para ser ministro de la SCJN, y los segundos tendrían que cubrir los mismos requerimientos que para ser Magistrado de Circuito.

A diferencia de la designación de los magistrados de lo que antes era el Tribunal Federal Electoral, en la cual las propuestas eran presentadas por el titular del Ejecutivo Federal, ahora sería el Pleno de la SCJN quien presentaría ternas a la Cámara de Senadores para nombrar a los magistrados. Éstas requerirían la aprobación por mayoría calificada de dos tercios de los senadores presentes o por la Comisión Permanente, si el Congreso estuviere en receso. Con ello, se reunirían más condiciones orientadas a garantizar la imparcialidad de los actos y decisiones de los magistrados.

El 5 de noviembre de 1996 los magistrados electorales designados rindieron protesta de ley ante el Senado de la República. En sesión de esa misma fecha se instaló la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, designándose a su Presidente, y al día siguiente, fueron elegidos el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior y los presi-

¹² Santiago Castillo, Javier, *op. cit.*, pp. 33-34.

dentes de las salas regionales, las cuales quedaron formalmente instaladas publicándose el Acuerdo respectivo en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de noviembre de 1996.¹³

Una de las conclusiones más relevantes de este recorrido por la historia acerca del surgimiento de la autoridad jurisdiccional en materia electoral, es la que tiene que ver con el hecho de que esta reforma constitucional y legal definió la naturaleza jurídica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

El propósito último del legislador al establecer este diseño fue el contar con un tribunal con las características necesarias que posibilitaran que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Este conjunto de facultades y atribuciones para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación incluyeron la facultad de establecer jurisprudencia en la materia; resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre los procesos electorales federales y resolver en forma definitiva e inatacable también, sobre las controversias que se susciten por:

- Actos y resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral;
- Actos y resoluciones de las autoridades facultadas para organizar, calificar o resolver los recursos de impugnación en los procesos electorales de las entidades federativas;
- Actos y resoluciones que atenten contra los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;
- Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;
- Conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, y
- Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia.¹⁴

^{13.} *Ídem*, pp. 35-36.

^{14.} Referencias extraídas del "DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, jueves 22 de agosto de 1996.

Adicionalmente, con la creación del TEPJF también se aprobó en el mismo año la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 constitucional.

Esta ley estableció un sistema de medios de impugnación cuyo objeto es que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y de legalidad. En ese momento, dicho sistema se integró por:

- Recurso de revisión
- Recurso de apelación
- Juicio de inconformidad
- Recuso de reconsideración
- Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
- Juicio de revisión constitucional electoral
- Juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹⁵ y con la creación del TEPJF, todos los actores políticos involucrados en los procesos electorales (incluidos por supuesto los ciudadanos) estaban ya en condición de contar con un sistema de justicia electoral compuesto por los diversos medios de impugnación o control de los actos y procedimientos electorales, ya que el legislador puso especial atención en la construcción de estos medios buscando con ello garantizar la regularidad de las elecciones y que éstas se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Mediante la aplicación de la justicia electoral se resuelven los conflictos electorales y se corrigen eventuales infracciones a la normatividad correspondiente. El otro componente de este sistema es un Tribunal con la máxima

¹⁵. Para Orozco Henríquez, esta Ley tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como asegurar la protección de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votados, al igual que los de asociación y afiliación en dicho ámbito. En este sentido, el sistema mexicano de justicia electoral (conformado por el conjunto de medios de impugnación en esta materia) tiene por objeto garantizar la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho, el cual exige la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y la ley. Orozco Henríquez, Jesús, "Justicia Constitucional Electoral y Garantismo Jurídico", *op. cit.*, p. 3.

autoridad jurisdiccional, garante de la constitucionalidad y legalidad de todos los actos en materia electoral.

Finalmente, cabe llamar la atención en el hecho de que los comicios federales de 1997 fueron los primeros en los que se interpusieron recursos de impugnación ante el TEPJF. Para ese proceso electoral, el Tribunal recibió 8,138 recursos de impugnación, de los cuales 7,543 fueron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; 194 juicios de inconformidad; 215 juicios de revisión constitucional electoral, y el resto fueron otro tipo de recursos.¹⁶ En conclusión, se generaron las condiciones legales e institucionales para dirimir en tribunales especializados los agravios suscitados por virtud de la disputa por el poder público. En suma, se creó un verdadero sistema de judicialización electoral.

III. De la Autoridad Administrativa¹⁷

Nadie podría negar hoy que la arquitectura de nuestro Estado Constitucional de Derecho, aún en construcción y por tanto perfectible, produjo ya los elementos *sine qua non* se identifica y reconoce a un auténtico régimen democrático. Pero las cosas no han sido así siempre. La historia previa a la creación del IFE, se trató de un largo periodo durante el cual la lógica de los procesos electorales de orden federal permaneció sin cambios sustanciales, no sólo en lo relativo al sistema contencioso electoral, antes aún, al que da cuenta de la organización y administración de los comicios mismos,¹⁸ ya que aunque no dejaron de haber elecciones, la incuestionable realidad y la historia nos fueron enseñando en esos años que el poder político no se decidía en las urnas, sino en el ejercicio de las facultades “metaconstitucionales” con

¹⁶ Santiago Castillo, Javier, *Justicia Electoral. Conflicto Político y Democratización, 1987-2009*, op. cit., pp. 37-38.

¹⁷ Algunas de las ideas, comentarios y datos contenidos en este apartado fueron retomados de mi ensayo titulado “*El IFE: palanca del cambio político en México*”, publicado en el libro **Instituto Federal Electoral. 20 años**, México, Instituto Federal Electoral 2010, págs. 224-307.

¹⁸ En esas más de siete décadas del siglo XX la cara más visible del Estado mexicano fue la del gobierno de un solo partido, en contraste con la fisonomía del naciente siglo XXI en donde en tan sólo 12 años estamos siendo testigos de dos alternancias en el poder –público– ejecutivo en las que han mediado cinco procesos electorales federales. La historia de este hecho situacional no fue ni ha sido tersa, atrás hay incontables hechos que no han estado exentos de fuertes tensiones. Sin lugar a dudas, la realidad de nuestros días acusa sin cortapisas condiciones de normalidad democrática, no sólo por la obviedad del hecho de que la disputa por el poder público la definen los ciudadanos en las urnas, sino por la existencia también de órganos constitucionales jurisdiccionales encargados de procesar y resolver las inconformidades y las quejas sobre los comicios.

las que contaba el presidente de la república. La ocurrencia de elecciones sólo buscaba la legitimación del poder no emanado desde los ciudadanos. Por ello, esta constante poco a poco contribuyó y se fue sumando a las otras realidades que finalmente terminaron por ir erosionando poco a poco las fuentes de la legitimidad del poder ostentado por el partido en el gobierno.

La traducción a la realidad de aquella constante significaba que sólo un partido tenía posibilidades de ocupar los cargos más relevantes del poder político, tales como la Presidencia de la República, las gubernaturas de los estados y las alcaldías de los municipios más importantes del país. Ello también implicaba que un solo partido dominaba casi automáticamente la mayoría en las cámaras legislativas federales y locales. Si bien es cierto que la reforma política de 1977 había contribuido significativamente a la emergencia de un sistema plural de partidos políticos, a través del procedimiento de registro condicionado al resultado de las elecciones y de la conformación de un sistema electoral mixto para integrar las cámaras de diputados y de senadores, también lo es que el sistema aún no era competitivo, y más bien las reglas de la competencia y de la distribución de escaños prefiguraban un sistema hegemónico.¹⁹

Ante este hecho, era casi imposible pensar que la sociedad pudiera creer en la utilidad de las elecciones, ya que de alguna forma sabían que las organizaba el gobierno en turno. En cambio, no sabía la sociedad quiénes operaban los trabajos de esa organización de los comicios, es decir, de recepción y cómputo de sufragios, esto les representaba completamente un enigma. Además, tanto la Comisión Federal Electoral como los Colegios Electorales estaban integrados y representados por funcionarios del gobierno y de manera proporcional por militantes de los partidos que disputaban el acceso al poder público.

Si a esto agregamos el hecho de que la sociedad tenía desconfianza de que sus votos se contaran y adquirieran valor legal frente al proceso electivo, se conjugaban las variables en la realidad para generar un contexto de demanda de apertura e inclusión política.

En esta parte de la disertación conviene traer a cuento algunos de mis argumentos publicados hace apenas dos años. “Una causa de orden histórico es parte de la explicación del origen del IFE: la transición democrática que

¹⁹ Véase Baños Martínez Marco Antonio, “El IFE: palanca del cambio político en México”, en **Instituto Federal Electoral. 20 años**, México, Instituto Federal Electoral, 2010, pp. 226-227.

tanto desde las esferas del poder como desde diversos sectores de la oposición se promovió ante el cada vez más evidente agotamiento de las fuentes tradicionales de legitimidad del sistema político.²⁰ También una causa coyuntural: el trauma de la caída del sistema de 1988.²¹ Y fundamentalmente una causa eficiente, que explica directamente el proceso de reformas constitucionales y la expedición del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE), que dieron lugar al nacimiento del IFE: el diálogo constructivo y el ejercicio de concertación que permitió la asunción de acuerdos por consenso.²²

En el fondo de las circunstancias subyace el fenómeno que poco a poco se iba generalizando y que atravesaba de forma transversal los asideros institucionales de la época, me refiero a la desconfianza. En efecto, el IFE fue llamado para conculcar paulatinamente el fenómeno de la desconfianza y remontar esta realidad no sólo en el terreno de las elecciones sino también en el espacio reservado para las instituciones encargadas de administrar los comicios. El propósito era doble, abatir el sentimiento generalizado de descrédito que la sociedad resguardaba frente a sus procesos electorales y abatir también la desconfianza que prevalecía al interior de las organizaciones encargadas de administrar y poner en marcha las elecciones.

La Comisión Federal Electoral, que era el aparato burocrático encargado de organizar los comicios, anterior a la existencia del IFE, se caracterizaba por su dependencia al gobierno y marcado desequilibrio respecto de su composición interna. Además, vale mencionar que la dispersión de los componentes burocráticos que conducían los comicios, en muy poco contribuían a vulnerar esa sensación ampliamente compartida de descrédito, *ya que existía la Comisión Federal Electoral, así como las comisiones estatales y distritales, en*

20. Sobre la secuencia histórica que en México hubo desde la legitimidad revolucionaria, pasando por la que estaba asociada a la eficacia en la gestión gubernamental, hasta la construcción de la legitimidad democrática del régimen político, se recomienda consultar el trabajo de Noemí Luján Ponce denominado *La construcción de la confianza política*, publicado en *Colección de Temas de la Democracia*, núm. 6, IFE, México, 1999, págs. 13-58; 123-150.

21. "En 1988 se articularon un déficit estructural de confianza con una crisis de legitimidad. Ante el agotamiento de las fuentes tradicionales de legitimidad del sistema político mexicano, la falta de credibilidad y confianza en los procesos electorales, que había sido una constante histórica en México, se transformó en un problema político relevante", Noemí Luján Ponce, *Procesos de construcción de credibilidad en los organismos electorales*, publicado en *Antología de Lecturas Básicas, El Instituto Federal Electoral como institución que contribuye al mantenimiento y consolidación de la vida democrática*, Área Modular Ético-Institucional, Módulo II, IFE, 2000, p. 133.

22. Ver Baños Martínez, Marco Antonio, *op. cit.*, pp. 230-231.

*tanto que, por separado, existía el Registro Nacional de Electores y la Comisión de Radiodifusión, sin que hubiere mayor integración institucional entre estos aparatos que la de vincularse con el Secretario Técnico de la Comisión Federal Electoral y depender presupuestal y administrativamente de la Secretaría de Gobernación.*²³

Retomando el hilo de la argumentación, conviene asentar que la reforma electoral de 1977, como lo mencioné en el apartado anterior, vino a contribuir a la liberalización de la política, ya que este “privilegio” sólo estaba disponible para ser disfrutado por ciertos grupos de la sociedad.

La reforma del 77 hizo posible el fortalecimiento de los partidos políticos y con ello la consecuencia deseable de la democratización, en su origen, ya que por virtud de esa reforma se declaró a los partidos políticos como “entidades de interés público”, lo que representaba en la práctica cotidiana la existencia frente a la sociedad de partidos de ideología distinta a la oficial, ya que antes de esta reforma las fuerzas políticas de izquierda eran marginadas por la vía del registro condicionado. De esta forma, la apertura del espacio público era inédita y a su vez inevitable, ya que el contexto sociopolítico de ese tiempo se definía por su alta posibilidad de conflicto, detonable en cualquier momento y a la menor provocación. Por ello, abrir la puerta a la pluralidad política y social y así despresurizar el espacio público, fue una medida inevitable que generó condiciones de paz, al hacer posible que nuestros partidos políticos salieran a las calles a hacer política, no obstante que traían a cuestras limitaciones y problemas diversos, se erigieron como instrumentos para que los ciudadanos participaran en los asuntos que nos son comunes a todos.

Habiendo propiciado condiciones de liberalización y pluralidad política, el legislador puso poca atención en la reforma del 77, a la posibilidad de modificar la situación de los aparatos burocráticos diseñados para administrar y conducir los procesos electorales, pues éstos vieron intocadas sus estructuras y anclajes internos. En estas circunstancias fuimos a las elecciones de 1982 y de 1988.

En los comicios del 88 y particularmente en los acontecimientos que sobrevinieron después, encontramos sin duda alguna el detonante del proceso de cambio político, otra vez, por la vía de las reformas a la Constitución en materia electoral. En estos comicios, surgió, con una energía desbordante, la idea, que después se trocó en percepción ampliamente compartida, del frau-

²³ *Ídem*, p. 233.

de electoral. Las instituciones electorales, el aparato burocrático electoral, junto con los procedimientos e instrumentos disponibles, se tornaron insostenibles, ya que el modo de actuar de los encargados de conducir el proceso produjo sólo dudas respecto del candidato triunfante, inmediatamente después, las dudas se volvieron acciones de inconformidad. La situación se fue agravando cada vez más.

No siendo el propósito de este trabajo el relato de los hechos, he de anotar que antes de la protesta de ley del nuevo presidente de la República, los actores principales coincidieron en que el terreno de la disputa no podría ser otro que el terreno electoral, de modo que mediante un acuerdo de civilidad y la concertación se crearon las circunstancias que hicieron posible la reforma electoral de 1989-1990 y la creación del IFE.

Esta reforma electoral vino a dar respuesta al conjunto de problemas que centralmente generaron la crisis del 88 a través de las siguientes acciones:

- a) Se estableció que la organización de los comicios sería una función estatal que se ejercería por los poderes Legislativo y Ejecutivo, a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios;
- b) El organismo sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones;
- c) Contaría en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, así como con órganos de vigilancia donde estarían representados los partidos políticos;
- d) El órgano superior de dirección se integraría de manera equilibrada, es decir, por un consejero del Poder Ejecutivo, que sería el Secretario de Gobernación, quien fungiría como su presidente, cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos diputados y dos senadores —uno de ellos propuesto en cada Cámara por la mayoría y el otro por la primera minoría—, representantes de los partidos políticos —a razón de uno por cada tramo de 10% de la votación nacional, sin que ninguno de ellos pudiera tener más de cuatro representantes— y seis consejeros magistrados, todos con derecho a voz y voto —excepto aquéllos que representasen a partidos políticos con registro condicionado— en cuyo caso sólo tendrían derecho a voz;
- e) Las sesiones de ese órgano colegiado y de todos los demás que formaran parte de la nueva organización electoral serían públicas;

- f) El organismo se haría cargo en forma integral y directa de las actividades relativas al padrón electoral, a la preparación de la jornada electoral, los cómputos y el otorgamiento de constancias, a la capacitación electoral y la educación cívica, a la impresión de materiales electorales y a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, además de las que determinase la ley;
- g) Los principios rectores en el ejercicio de esta función estatal serían los de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, y
- h) Los fines que se perseguirían con la nueva organización electoral serían los de contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.²⁴

Vistos los efectos de esta reforma a la distancia de los años, no resulta difícil formarnos un consenso acerca de que su consecuencia tangible de mayor importancia es sin duda alguna el Instituto Federal Electoral. No menos importante es el resultado intangible que también originó esta reforma: el inicio de la construcción de la confianza en el sistema electoral y la credibilidad en los comicios y sus resultados.

Las reformas Constitucionales de 1993, 1994 y 1996²⁵ se orientaron a la consolidación institucional y organizacional del Instituto Federal Electoral, apuntalando aspectos como la autonomía frente a los sujetos regulados, la

²⁴ *Ibídem*, p. 234.

²⁵ Conviene destacar que con la reforma de 1996 el Consejo General fue fortalecido sustancialmente con la creación de cinco comisiones permanentes: de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; de Organización Electoral; del Servicio Profesional Electoral, y de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Además quedó facultado para integrar las comisiones que considerase necesarias para el desempeño de sus atribuciones. En general, las atribuciones de los órganos de decisión en las delegaciones locales y distritales del IFE fueron fortalecidas con la reforma de 1996, de tal manera que los cambios orientados a robustecer la independencia y autonomía de la institución impactaron prácticamente en toda su estructura. *Op. cit.*, p. 239

ciudadanización y dotación de más atribuciones y facultades en el orden administrativo atinente a la vida interna del IFE, así como en el terreno de la organización electoral.

La reforma electoral de 2007²⁶-2008 trajo consigo cambios sustanciales en varios aspectos fundamentales de la vida pública nacional.²⁷ Me referiré primero a las innovaciones institucionales incorporadas al conjunto de obligaciones, facultades y atribuciones que de por sí ya tenía el IFE y que están orientadas a modificar de modo importante las condiciones de la competencia partidaria, me refiero a la obligación legal y al mismo tiempo a la prerrogativa que tienen los partidos políticos de comunicar lo que a sus intereses corresponda a través de los tiempos estatales en radio y televisión.²⁸

²⁶. Para la construcción de este apartado se consultaron los *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007: Hacia un Nuevo Modelo*, coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte; México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, 640 págs.

²⁷. La reforma electoral de 2007-2008 produjo cambios importantes en la estructura y funcionamiento del IFE, tales como la creación de la Unidad de Fiscalización, el Comité de Radio y Televisión y la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General –responsable de sustanciar las medidas cautelares del nuevo procedimiento especial sancionador–, mismos que revisaremos en otros apartados temáticos de este trabajo. Pero quizás el más importante, en lo que atañe a la vida interna del Instituto, haya sido la formulación del Título Segundo, dentro del nuevo Libro Séptimo del código electoral, mediante el cual se fortaleció el régimen disciplinario interno aplicable a los servidores públicos del Instituto y se creó la Contraloría General, encargada de aplicarlo. Baños Martínez, Marco Antonio, *op. cit.*, pp. 242-243.

²⁸. En realidad el IFE no fue el pionero en este tema. Ya se había tratado desde los años setenta. Concretamente, la Ley Electoral Federal de 1973 que surgió del proceso de reformas conocido como *apertura democrática* fue la primera que contempló un esquema de acceso de partidos a la radio y la televisión, el cual se limitaba sólo a los periodos de las campañas electorales. La *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, resultante de la Reforma Política de 1977, extendió esta prerrogativa de tal modo que generó un esquema permanente de transmisiones que estaría coordinado por la Comisión Federal Electoral, en tanto la producción técnica sería responsabilidad de la Comisión de Radiodifusión, órgano creado para ese propósito, en el que estarían representados los partidos políticos. Ya desde entonces se establecía que del tiempo que por ley le correspondía al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada uno de los partidos políticos dispondría de una parte de dicho tiempo “*en forma equitativa y mensual*” (*Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* [LFOPPE], artículo 49, sección A, reformado en 1980). Asimismo, indicaba que los tiempos destinados a los partidos políticos tendrían preferencia en la programación que del tiempo estatal formulaba la Secretaría de Gobernación “*en las frecuencias de la radio y en los canales de televisión comerciales, oficiales y culturales*”. El *Código Federal Electoral*, expedido como parte de la renovación política electoral impulsada en 1986, no introdujo mayores innovaciones, excepto la de crear los llamados *programas especiales*, que consistían en transmisiones de una hora, con la participación conjunta de los partidos políticos, y bajo un formato de mesa redonda. Ver Baños Martínez, Marco Antonio, *op. cit.*, pp. 260-261.

Sobre la obligación constitucional y legal que tiene el IFE de conducir la implementación del nuevo modelo de acceso a la televisión y a la radio, tanto los partidos quedan sujetos a las implicaciones del modelo como la autoridad administrativa, que conforme a la reforma constitucional, es la única instancia encargada de administrar los tiempos del Estado en todo el territorio nacional y para todos los procesos electorales (locales y federales). Para ello, se dispuso un capítulo específico en el COFIPE, en donde se persigue el propósito de dotar al IFE y al resto de los actores involucrados de los medios legales a efecto de facilitar la marcha adecuada del modelo [Base III, apartados A) y B) del nuevo artículo 41 constitucional], distinguiendo, en primera instancia, el tipo de elección y campaña (si son éstas federales o locales), por lo que se determinó en el código comicial el tiempo que habrá de destinarse tanto para cada campaña —federal o local— como la duración de los mensajes a que los partidos políticos tienen derecho a transmitir en radio y televisión. De igual modo, aunque con variantes el modelo establece la administración y asignación de tiempos en precampañas y periodos ordinarios.

De esta forma, el modelo de comunicación política contempla que de los 48 minutos que en todas las estaciones de radio y canales de televisión quedarán bajo la administración del IFE durante los procesos electorales, sean asignados 18 minutos diarios para las precampañas, en conjunto para todos los partidos, mientras que durante el periodo de campañas federales se asignarían 41 minutos diarios como prerrogativa a los partidos políticos; quedando para los fines propios de las autoridades electorales, tal y como lo dispone el texto constitucional, de siete minutos diarios.

En suma, las normas relativas a la asignación de tiempos en radio y televisión buscan compatibilizar dos objetivos. Por un lado, que las autoridades electorales y los partidos políticos cuenten con un marco normativo orientado a guiar adecuadamente la aplicación práctica de dicho modelo, ya que se trata de asignar tiempo y pautar mensajes en ambos medios. Por otro lado, se busca que los partidos tomen las decisiones que mejor correspondan con sus estrategias políticas de campaña, decidiendo ellos, dentro de cierto margen legal, el uso de sus prerrogativas en radio y televisión según el tipo de contienda o si se está en periodo ordinario.

La implementación del modelo se sustenta y es conducida por los miembros del Comité de Radio y Televisión, que es un órgano creado por la reforma y con el carácter de permanente en el IFE, en el que tanto la autoridad administrativa como los partidos políticos tienen participación en

los aspectos técnicos y pautas de transmisión que se ordenen a los medios pautar, a efecto de asegurar el acceso legal, equitativo y proporcional de los partidos al uso de su prerrogativa constitucional en esta importante materia.

Ante estas nuevas responsabilidades, el legislador dispuso que el IFE cuente con los recursos materiales y tecnológicos de última generación para asumir directamente su función de autoridad única para la administración del tiempo que el Estado dispone en medios durante los procesos electorales, así como su responsabilidad directa de realizar los estudios que permitan verificar, de manera certera y oportuna, el cumplimiento de las pautas de transmisión por parte de las estaciones de radio y canales de televisión.

La obligación que ahora tiene el IFE de administrar los tiempos del Estado en medios de comunicación masiva está siendo acompañada por el diseño de reglas encaminadas a procurar y garantizar la aplicabilidad del modelo, por lo que, conforme al mandato constitucional desprendido de la reforma de 2007-2008, el IFE ejerce facultades de autoridad sancionadora en la esfera administrativa, respecto de conductas que infrinjan las normas constitucionales y reglamentarias en la administración de los tiempos, asunto que el legislador dispuso en un nuevo Libro Séptimo del Código comicial federal que se incorporó al Código en virtud de la reforma 2007-2008.

Otro propósito relevante perseguido por esta reforma y que sólo se entiende a partir del diseño y puesta en operación del modelo de comunicación política es el que tiene que ver con el quitar los incentivos a efecto de que particulares (personas físicas y/o morales), o los propios partidos, no pretendan la contratación y/o adquisición indebida de tiempos en la radio y la televisión.

En materia de fiscalización, se introdujeron un conjunto de importantes cambios al esquema de revisión de los recursos que reciben y ejercen los partidos políticos a efecto de fortalecer los procedimientos de análisis y seguimiento de la ruta que sigue el dinero tanto en periodo ordinario como en periodos de campaña. En este contexto, el legislador optó por fortalecer la autonomía y las capacidades del IFE en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la transparencia de su información y la racionalidad y eficacia en el ejercicio del gasto público utilizado para la organización y desarrollo de los procesos electorales, permitiéndole a la institución, a través de la conformación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, la posibilidad legal de trascender a los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Desde la promulgación del COFIPE en 1990 y hasta antes de la reforma que nos ocupa, el sistema contencioso electoral careció de medios y reglas que regulasen con la debida suficiencia los procedimientos destinados a sancionar a los sujetos que incurren en conductas prohibidas por la Constitución y la propia ley. Ante esta realidad, la ausencia ha sido suplida, parcialmente, por las tesis y jurisprudencia del Tribunal Electoral o por la construcción de criterios casuísticos. En otros casos, y en uso de sus atribuciones en materia reglamentaria, el Consejo General del IFE ha tenido que generar la norma reglamentaria buscando cubrir el vacío existente.

Para cubrir el vacío existente hasta antes de esta reforma, el legislador fortaleció el sistema contencioso electoral incorporando al COFIPE (en un nuevo Libro Séptimo) un esquema de nuevas normas encaminadas a establecer los medios y procedimientos para la imposición de sanciones a los sujetos que incurran en conductas prohibidas por la Constitución o el propio Código comercial, indicando, con amplio grado de precisión las sanciones aplicables.

Para los propósitos antes señalados, el legislador optó por el diseño (en el Título primero del nuevo Libro Séptimo) tanto de las hipótesis como del tipo de sujetos que pueden incurrir en infracciones, tipificando las conductas sancionables y determinando las sanciones aplicables por parte de la autoridad administrativa, es decir, por el Consejo General del IFE.

Entre los sujetos contemplados en este rediseñado sistema, se incluyen ciudadanos y en general cualquier persona física o moral, así como los concesionarios y permisionarios de radio y televisión. A la luz de los resultados que se han obtenido con la implementación de esta reforma en dos procesos electorales (2009 y 2012), la inclusión de Libro en comento resultó necesaria en virtud de las nuevas facultades y obligaciones otorgadas al IFE.

Esta reforma se orientó a cubrir ciertas omisiones que en el pasado fueron usadas para la realización de conductas contrarias a los principios y normas constitucionales que rigen los procesos electorales. Es tal sentido, el diseño legal de 2007-2008 establece hoy día, ante conductas ilegales, graves y reiteradas, en que llegasen a incurrir los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, la aplicabilidad de sanciones, que por cierto, en varias naciones democráticas se replican en diseños como éste, sin que nadie considere en ellas que constituyen frenos a la libertad de comunicadores, periodistas y dueños de las empresas que explotan, con fines de lucro, las señales de radio y televisión. Baste señalar que en la España democrática, la Ley 10/1988 de fecha 3 de mayo de 2007, dispone como sanciones aplicables

a los concesionarios de televisión privada, por conductas graves, “la suspensión temporal de las emisiones por plazo máximo de quince días, o extinción de la concesión”. Nadie ha considerado, ni en España ni en Europa, que esa sanción constituya una restricción o amenaza a la libertad de expresión de los españoles.

IV. De la judicialización del PEF* 2011-2012 y de la normalidad democrática

En un recorrido muy breve por la historia política reciente de nuestro país, hemos visto y dado cuenta de los contextos históricos y los modos asociados a la creación normativa en materia electoral y su consiguiente correlato en el sistema contencioso electoral. Hemos podido aproximarnos a las razones que han motivado los diseños y rediseños tanto de instituciones organizacionales, como de instituciones legales, orientadas ambas a ser sujetos y objetos activos del sistema electoral mexicano.

Con este renovado y adicionado conjunto de asideros legales disponibles, las autoridades encargadas de dar marcha y conducir los procesos electivos, nos enfrentamos a la preparación, desarrollo y conclusión de las elecciones federales que tuvieron verificativo el primer día del mes de julio de 2012, en donde se implementaría por vez primera la reforma de 2007 en unos comicios presidenciales.

Durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012 tuvimos la elección más robusta en cuanto a cargos disputados en la historia moderna, ya que ese primero de julio hubo elecciones en 15 estados de la República coincidentes en su jornada electoral con la elección federal. De esas 15 elecciones locales coincidentes, 6 renovaron gobernador y un jefe de gobierno (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Yucatán, Tabasco y el Distrito Federal, respectivamente).

En total, los ciudadanos acudieron a las casillas electorales a elegir a lo largo y ancho del territorio nacional a 2,127 titulares de cargos de elección popular (1 presidente de la república, 500 diputados, 128 senadores, 6 gobernadores y 1 jefe de gobierno; 579 diputados locales, 876 ayuntamientos, 16 jefes delegacionales y 20 juntas municipales.).

* Siglas de Proceso Electoral Federal 2011-2012.

Visto a la distancia, fue un acierto del legislador el haber empatado los calendarios electorales por la vía del mandato constitucional establecido en el artículo 116, luego de la reforma electoral de 2007-2008, ya que muy probablemente las expectativas y la efervescencia de una contienda presidencial, sumada a las contiendas locales, produjo como resultado que 50,323,153 de ciudadanas y ciudadanos acudieron a las urnas a emitir su voto, lo que superó el 63% de participación política respecto del universo potencial de votantes, que para ese proceso fue de 79,454,802 (Lista Nominal más grande que se haya registrado).

Respecto de la puesta en marcha del nuevo modelo de comunicación política en los pasados comicios presidenciales, es destacable el hecho de que las 2 mil 335 señales de radio y televisión sujetas de la reforma electoral de 2007, pautaron sin distinción los 48 minutos diarios de promocionales en cada emisora para difundir mensajes de partidos y autoridades electorales, a que los obliga la Constitución y el COFIPE, incidiendo, muy probablemente, en el incremento ya referido del porcentaje de ciudadanos que sufragaron.

Una de las críticas a la reforma electoral se ha centrado en afirmar que el modelo de comunicación política produce un efecto de “saturación” respecto del número de spots pautados por el IFE, lo que en mi opinión es un tanto equivocado, y no por defender el formato corto de spot que ciertamente quizá no permite comunicar con amplitud propuestas, sino porque centrar la crítica al formato de spot no contratado y obligatorio para cada una de las señales de radio y televisión, en el supuesto efecto de saturación, o adjudicarle una suerte de culpabilidad sobre el porcentaje de participación ciudadana en las urnas, no se sostiene. Lo anterior debido a que, asumiendo que el número de promocionales transmitidos en una contienda define el ánimo de votos, el balance de más de 50 contiendas locales y dos contiendas federales realizadas después de la reforma nos dice que la participación se ha incrementado, sin excepción.²⁹

Sobre el comportamiento del robustecido sistema contencioso electoral, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, por mandato de ley, es la autori-

²⁹ Es importante recordar que el IFE es la autoridad única facultada para administrar los tiempos en radio y televisión a lo largo y ancho del país y no sólo en los procesos electorales federales, sino también estatales y municipales. Sólo en los pasados comicios, el IFE administró tiempos en radio y televisión tanto para los partidos políticos como para las autoridades electorales en multitud de modelos y pautas de distribución de mensajes, que implicaron la cantidad de 43,756,493 promocionales transmitidos, cerca de 44 millones de spots al aire.

dad única para dictar medidas cautelares en materia de radio y televisión y por lo tanto debe dictar medidas cautelares incluso cuando alguna queja esté relacionada con disposiciones estrictamente locales, si éstas tienen que ver con radio y televisión (el artículo 18 del Reglamento de Quejas y Denuncias establece que cuando se trate de procesos electorales en entidades locales, si se advierte la necesidad de adoptar una medida cautelar en materia de radio y televisión, se remitirá la solicitud a la Secretaría Ejecutiva del IFE). De modo tal que las solicitudes de medidas cautelares en materia de radio y televisión provenientes de Institutos locales son conocidas a través de los Cuadernos Auxiliares, en los cuales se analiza la procedencia o no de estas medidas, aunque estamos hablando de disposiciones de orden local.

Lo anterior delinea el hecho de que por virtud de la reforma constitucional de 2007 y su correlato legal reflejado en 2008 en el COFIPE, no sólo se robusteció el contencioso electoral mexicano, sino que también se expandió debido a las atribuciones constitucionales y legales para el IFE en materia de administración de tiempos en radio y televisión y debido también a la marcha de las nuevas responsabilidades en el terreno de la fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

La instauración de un nuevo modelo de comunicación política, las nuevas facultades y responsabilidades en materia de fiscalización a partidos políticos, la creación del Comité de Quejas y Denuncias, la regulación en materia de propaganda gubernamental, entre otros aspectos importantes de la reforma, están propiciando los incentivos necesarios a efecto de que todos los actores involucrados en los procesos electorales estimen costosas las decisiones que pudieran separarlos de las indicaciones constitucionales y legales en materia político-electoral.

Bajo este conjunto de circunstancias, podemos iniciar el arribo a la aproximación respecto de la cual la judicialización de la vida pública es una condición *sine qua non* del Estado democrático de Derecho, pues sólo a través de esta práctica se pueden procurar, proteger, exigir y garantizar derechos y obligaciones, para el caso que nos ocupa, de la materia político-electoral.

El pasado inmediato y el presente acusan que las cosas han sido así. A casi cinco años de distancia respecto de la reforma político-electoral de 2007, resulta pertinente volver a sugerir que sus efectos incidieron en la adopción de paradigmas inéditos respecto de la organización, administración y arbitrio de los procesos electorales.

En este sentido, considero importante anotar que la elección presidencial concentró el mayor número de juicios respecto de las otras dos (Senadores y Diputados). Tan sólo en la elección para Presidente de la República, la Sala Superior del TEPJF recibió 378 juicios de inconformidad, de los cuales, 365 los promovió la coalición Movimiento Progresista. De esos juicios, 364 impugnaban la validez de los cómputos distritales, buscando con ello que se recontaran los votos de 70,341 casillas y anular los votos de otras 33,665 casillas.³⁰ De estas acciones promovidas por el Movimiento Progresista, la Sala Superior declaró procedente el recuento en 1,125 casillas y anuló los sufragios de otras 526, modificando marginalmente los resultados de los cómputos distritales.³¹

En un evento del dominio público, la misma Coalición interpuso ante la Sala Superior del TEPJF un juicio de inconformidad compuesto por 638 páginas, en donde este actor solicitaba la nulidad de la elección presidencial por violación a los principios constitucionales de sostener elecciones libres y auténticas.

Los agravios principales aducidos por la Coalición Movimiento Progresista fueron los siguientes: adquisición encubierta de tiempos en radio y televisión, uso indebido de encuestas, financiamiento encubierto (caso *Monex*), compra de votos mediante tarjetas de la tienda departamental *Soriana*, gastos de campaña excesivos, intervención de funcionarios públicos así como diversas irregularidades en la jornada electoral o en los cómputos distritales.

Por su parte, la sentencia (SUP-JIN 359/2012) conformada por 1,346 páginas y recaída al Juicio de Inconformidad dice textualmente en su único resolutive: “Se declaran infundados los planteamientos de nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos expuestos por la Coalición Movimiento Progresista”.

Por lo que el PEF 2011-2012 es ya cosa juzgada, y como tal, constituye la verdad jurídica respecto de los juicios (y Juicio Madre) presentados ante la instancia jurisdiccional competente, ya que los agravios aducidos, fueron determinados como improcedentes debido a su debilidad jurídica argumentativa. Las razones de decisión argüidas por el TEPJF apuntaron a la inoperancia e ineficacia jurídica implícitas en todos los agravios presentados. Es

³⁰. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, datos extraídos del Cómputo Final.

³¹. *Ídem*.

importante recordar que todas las etapas del proceso electoral son válidas y definitivas a menos que, en su momento, se demuestre lo contrario. En nuestro sistema contencioso electoral el que acusa está obligado a probar y de acuerdo a la valoración de los casos analizados por el TEPJF, ninguna de las pruebas presentadas por la Coalición demostraba plenamente los agravios expuestos. De hecho, el término “infundado” se repite 71 veces a lo largo de la sentencia.

Esta sentencia del Tribunal incomodó a amplios sectores de la sociedad mexicana, muchos se mostraron inconformes con el resultado de las elecciones. Estoy plenamente de acuerdo con aquéllos que sostienen que en un régimen político cuyo rasgo central es su condición democrática, lo deseable es que las elecciones se decidan en las urnas y no por la vía de la judicialización. Pero esto no quiere decir que las elecciones no deban ser impugnables o calificadas por un Tribunal especializado como el que nos hemos dado. La construcción del andamiaje jurídico que hoy tenemos y su operatividad hacen que precisamente sean estos tribunales especializados en la materia político-electoral los que, al final del día, tengan que preservar la voluntad ciudadana expresada en votos, así que la judicialización en la esfera de lo electoral también es deseable, más aún cuando en esta esfera se involucran derechos fundamentales.

En lo que concierne a la autoridad administrativa y particularmente al arbitraje de la disputa por el poder, tenemos que durante el Proceso Electoral Federal se tuvieron un total de **662** quejas, de las cuales **446** (67%) se radicaron como procedimientos especiales sancionadores (PES) y **216** (33%) como procedimientos ordinarios sancionadores (POS).

En los **PES**, podemos agrupar los motivos principales por los que se interpusieron dichas quejas de la siguiente manera:

Actos anticipados de precampaña o campaña	93 (21%)
Propaganda contraria a la normatividad electoral	90 (20%)
Adquisición o contratación de tiempo en radio y/o televisión	90 (20%)
Denigración o calumnia	81 (18%)
Difusión indebida de propaganda gubernamental	50 (11%)
Promoción personalizada de servidores públicos, en supuesta violación al artículo 134, párrafo octavo de la Constitución (y, en su caso, artículo 228, párrafo 5 del COFIPE)	36

Incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas y Denuncias	5
Incumplimiento en la transmisión de la pauta ordenada por el IFE	1

Respecto de los **POS**, podemos agrupar los motivos de queja de la siguiente forma:

Violación al principio de imparcialidad	65 (30%)
Actos de coacción	65 (30%)
Incumplir resoluciones de la autoridad electoral	13 (6%)
Propaganda contraria a la normatividad	11 (5%)
Contra Consejeros Electorales Distritales	12 (5.5%)
No proporcionar información a la autoridad electoral	9
Aportaciones en especie a partidos políticos	7
Presunta violación a la normatividad interna de los partidos políticos	5
Presunto uso indebido del Padrón Electoral o la Lista Nominal	3
Actos anticipados de precampaña	3

En el periodo de duración del PEF, el Consejo General del IFE generó **306** resoluciones respecto de procedimientos administrativos sancionadores, de las cuales **136** fueron impugnadas ante el TEPJF y, a su vez, éste ha revocado un total de **47** resoluciones recaídas a procedimientos administrativos sancionadores. Encontrándose pendientes de resolución **11** recursos de apelación en contra de resoluciones del Consejo General del IFE respecto de estos procedimientos sancionadores.

Esta realidad que acusa el hecho de la judicialización de los momentos y etapas de los procesos electorales, se da en la medida en que existen cada vez más reglas y medios para reclamar y exigir el cumplimiento de las normas. Hoy en día las reglas son claras y las etapas del proceso electoral son confiables, lo que hace posible que los componentes de discrecionalidad en las decisiones de las autoridades electorales se acoten.

De ahí la importancia de contar con *autoridades electorales* independientes de todo poder público constituido o poder fáctico con influencia en la esfera social. Tenerlas nos llevó como sociedad largo tiempo y ahora su quehacer es parte de la normalidad democrática que se vive en nuestro país.

El papel de estas autoridades (administrativas y jurisdiccionales), dentro del Estado Constitucional de Derecho, no se puede entender a cabalidad sino es como protagonista en la gran trama de la Democracia. Para decirlo de una vez, no se podría explicar el pasado inmediato ni el presente de la vida pública democrática de nuestra sociedad, si no es a través del trabajo que realizan y han realizado las autoridades electorales en contribución y apego al Estado Constitucional de Derecho.

México es ya una Democracia que perfecciona sus reglas y mejora sus procedimientos. Este es un hecho innegable sujeto a la verificación de cualquier ciudadano, debido a que justo ése es el rasgo más visible de su vida pública: el de la condición democrática de su sistema político, ya que ahora la disputa por el poder político ocurre bajo el sometimiento de los actores involucrados a las reglas reguladoras de los comicios y en donde el respeto a las mismas constituye el fundamento de la legitimidad del poder obtenido por virtud del voto ciudadano.

En el naciente siglo XXI, la única fuente de legitimidad del poder político proviene de la condición democrática de nuestro sistema político, pues la aceptación y el consenso hacia las vertientes políticas que gobiernan este país, se someten a una ratificación periódica a través del sufragio ciudadano en elecciones libres y genuinas.

Bibliografía consultada

Álvarez de Vicencio, María Elena, "Balance de la democracia mexicana 1988-2009", en Molina Piñeiro, Luis J.; Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando; Patiño Manffer Ruperto (coords.) *Monitor democrático, Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, México, Editorial Porrúa - UNAM, primera edición, 2010, pp. 177-197.

Baños Martínez, Marco Antonio, "Nuevo modelo de comunicación política: Libertad de expresión y reforma electoral", en Molina Piñeiro, Luis J.; Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando; Patiño Manffer Ruperto (coords.) *Monitor democrático, Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, México. Editorial Porrúa UNAM, primera edición, 2010, pp. 217-242.

Baños Martínez, Marco Antonio, "La construcción del Estado democrático en México", en Molina Piñeiro, Luis J.; Ojesto Martínez Porcayo,

- José Fernando; Patiño Manffer Ruperto (coords.) *Monitor democrático, ¿Constitucionalizar/Democratiza? A 200 años de la Independencia Nacional y a 100 años de la Revolución Mexicana*, [RECONOCIMIENTO EN SU XX ANIVERSARIO AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR SU LABOR DEMOCRATIZADORA], México, Editorial Porrúa-UNAM, primera edición, 2011, pp. 123-163.
- Baños Martínez, Marco Antonio, "El IFE: Palanca del cambio político en México", en *Instituto Federal Electoral 20 años*, Instituto Federal Electoral, México, primera edición, 2010, pp. 224-307.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México, Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, D.F., tercera edición, enero de 2005.
- Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, edición de Michelangelo Bovero. traducción de Antonio del Cabo y Gerardo Pisarello, España, Editorial Trotta, 2003.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión, 2000.
- Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coordinadores), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, prólogo Guillermo Ortiz Mayagoitia, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, 640 págs.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: Proceso Legislativo*. México, 2008, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 1086 págs.
- Dahl, Robert, *La Democracia y sus Críticos*, colección Estado y Sociedad, España, Ediciones Paidós, segunda edición 1993.
- Elizondo Gasperín, María Macarita, "Dos décadas de un proceso democratizador", en Molina Piñeiro, Luis J.; Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando; Patiño Manffer Ruperto (coords.) *Monitor democrático, Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, Editorial Porrúa-UNAM, primera edición, 2010, pp. 29-52.
- González Oropeza, Manuel (coordinador), *La justicia electoral en México, 20 años: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, 2 T.,

- contenido: Tomo I Estudios Doctrinales, Tomo II Anexos.
- Henríquez Orozco, Jesús. "El contencioso electoral / la calificación electoral", en Nohlen, Dieter; Picado, Sonia; Zovatto, Daniel (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1998.
- Negretto, Gabriel (Editor), *Debatiendo la Reforma Política. Claves del Cambio Institucional en México*, colección Coyuntura y Ensayo, México, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., primera edición, 2010.
- Santiago Castillo, Javier, *Justicia Electoral. Conflicto político y democratización, 1987-2009*, México, serie Temas selectos de Derecho Electoral 2, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, colección Ciencias Sociales Ensayo, Versión de María de la Luz Morán, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- Vallespín, Fernando, *El futuro de la política*, colección Pensamiento, Madrid, Editorial Taurus, 2000.
- Woldenberg, José, "1996-2003: modelo para armar", en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, primera edición, 2005, pp. 24-32.

Resolución del Juicio de Inconformidad

Juicio de inconformidad identificado con la clave SUP-JIN-359/2012 promovido por la Coalición "Movimiento Progresista".

Cómputo final

Calificación Jurisdiccional de la elección, Declaración de Validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Lorenzo Córdova Vianello

LAS ELECCIONES DE 2012 Y EL FUTURO DEL DERECHO ELECTORAL

I. Premisa: Las elecciones de 2012

La conclusión del actual proceso electoral y, en particular, una vez declarada la validez de la elección de Presidente de la República, es un momento oportuno para realizar un balance sobre la eficacia de las reglas establecidas por el legislador con la reforma electoral de 2007-08, y también para deslindar aquellos aspectos que, si bien pueden haber incidido en el óptimo desarrollo de las elecciones, son problemas estructurales de la sociedad mexicana y no corresponde ni al sistema electoral resolverlos, ni pueden ser resueltos mediante reformas o intervenciones a las reglas, instituciones y procedimientos electorales.

En ese sentido, si bien es cierto que no es la primera vez que entran en funcionamiento las reglas electorales emanadas de la reforma mencionada (a la fecha se han realizado un total de 68 elecciones federales y locales al amparo de la nueva normatividad electoral), también lo es que el balance definitivo y omnicomprendivo de la misma sólo puede ser realizado válidamente hasta ahora, una vez celebrada la elección Presidencial, pues es el momento en el cual se cuenta con un panorama omnicomprendivo, por un lado, y se abre una coyuntura política pertinente, por el otro, para determinar si el sistema electoral, entendido como el conjunto normas, procedimientos e instituciones, necesita cambios estructurales o sólo ajustes. En efecto, hoy al cabo de los procesos electorales realizados en 2012, todas las autoridades político-representativas del país han sido elegidas conforme al marco normativo y a los principios establecidos en la Constitución con la reforma de 2007, y es posible emitir un juicio definitivo sobre ellos.

Desde mi perspectiva, la aplicación de las reglas electorales emanadas de la reforma mencionada han configurado un modelo electoral sólido y, en consecuencia, el balance de su aplicación es, sin duda, positivo. Sin embargo, no puede negarse la existencia de áreas de oportunidad que el sistema electoral aún tiene y que éste siempre resulta perfectible y susceptible —y ello es pertinente y necesario— de ser sometido a revisión y mejora. Es por ello que suele decirse que la reforma electoral es permanente debido a que la intensidad y dinamismo de la vida político-electoral de nuestras sociedades impone una revisión y actualización permanente de las normas para atender y regular los nuevos fenómenos o problemas que van surgiendo.

En ese sentido, como se anotaba, la pasada elección federal constituye la prueba del ácido definitiva respecto a las reglas establecidas en la reforma electoral de 2007-08 y la constatación de su viabilidad y pertinencia. El asunto no es menor, pues frente a los excesos de la retórica discursiva y a los embates que apostaron desde su origen por su impracticabilidad y su fracaso, la elección demostró en definitiva que esas reglas fueron pertinentes y resolvieron en términos generales los problemas que pretendieron enfrentar.

En efecto, lo acontecido en los meses previos a la jornada electoral del 1º de julio, durante la misma y también los días subsecuentes, reivindicó la validez y legitimidad de muchas cosas que en el pasado reciente fueron motivo de encono y disputa. Basten para sostener lo anterior, los siguientes ejemplos:

- a) El conteo de los votos realizado al cierre de las casillas por los alrededor de seiscientos mil ciudadanos que fueron insaculados y capacitados para integrar las Mesas Directivas de Casilla efectivamente fue correcto y, salvo naturales errores menores y aislados, preciso, tal como lo demostró el inédito y amplísimo recuento de votos realizado durante los cómputos distritales (que en el caso de la elección presidencial rondó el 55% del total de paquetes electorales) y que ocurrió gracias a las nuevas hipótesis de recuento establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 2008.

No puede pasar desapercibido que la confianza otorgada a los ciudadanos para realizar el cómputo de los votos el día de la jornada electoral, a partir del proceso electoral 2006, había sido menoscabada a partir de argumentos relacionados con la indebida capacitación de los ciudadanos en las mesas directivas de

casilla, la intervención de recursos por parte de partidos políticos, e incluso, participación por parte de sindicatos con intereses favorables a una opción política que presuntamente alteraron los resultados. Además dichas sospechas se habían alimentado con la incumplida demanda de recuento total (conjugada en la exigencia de “voto por voto, casilla por casilla”) que articuló gran parte de las impugnaciones e inconformidad derivada de las elecciones presidenciales de 2006.

Tomando en consideración dichas premisas, y con el fin de inyectar certeza a los resultados contenidos en las actas de escrutinio y cómputo, a partir de la reforma electoral legal de 2008, se implementó la posibilidad de que en los Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral (IFE) se realizara un nuevo escrutinio y cómputo de los votos de forma parcial y total, de acuerdo con las renovadas y más amplias hipótesis normativas contenidas en el artículo 295 del COFIPE.

Vale la pena indicar que el IFE, en una lógica de generar certeza en torno a los cómputos, a petición de la coalición Movimiento Progresista emitió dos días después de la elección, el tres de julio, un acuerdo general a fin de maximizar los supuestos de recuento parcial, en particular el relacionado con la existencia de errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas.

A partir de dicha interpretación el IFE ordenó el recuento únicamente para la elección presidencial en 79 mil 578 casillas, esto es, lo equivalente a 54.8% del total. El resultado, como se señalaba es que los números arrojados por el cómputo en las casillas en general se corroboró, indicando así que los ciudadanos convocados como funcionarios de las mismas actuaron correctamente.

Lo anterior se constata si se confrontan los resultados arrojados por el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y aquéllos obtenidos a partir del cómputo realizado por los Consejos Distritales, lo que arroja una variación irrelevante de apenas algunas pocas centésimas.

En suma, resulta evidente que las críticas a la ciudadanización en el cómputo de los votos carecen de sustento, pues los números reflejan que los ciudadanos que participaron en el proceso electoral como funcionarios de casilla hicieron adecuadamente su encomienda.

- b) El modelo de comunicación política, centrado en la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral en radio y televisión demostró ser exitoso como mecanismo para permitir el acceso sin costo para los partidos políticos a dichos medios a partir del uso de la bolsa de tiempos del Estado que son distribuidos equitativamente entre ellos. A pesar de lo complejo que resultó instrumentar el modelo y de la oposición franca y de las reticencias constantes de los concesionarios de radio y televisión para ajustarse a los parámetros constitucionales y legales en la materia, su administración por parte del IFE y la supervisión de que las reglas (incluidas las prohibiciones) que rigen la materia, el modelo se demostró no sólo practicable sino eficaz y exitoso.

Las cifras de cumplimiento de la transmisión de los promocionales pautados por la autoridad electoral por parte de los concesionarios y de los permisionarios, alrededor del 98%, evidencia la eficacia del modelo. No se trata, como algunos han planteado, de un resultado que evidencia y depende de la buena disposición a cumplir con sus obligaciones legales, sino que el modelo, incluyendo el sistema de pautado de los spots de los partidos políticos y autoridades, el monitoreo por parte del IFE y la eventual imposición de sanciones por parte de la autoridad electoral a quien se haya desapegado del marco legal, funciona y es pertinente.

Gracias a ello, durante las precampañas y las campañas las coaliciones, partidos políticos y sus candidatos accedieron sin contratiempos a las frecuencias de radio y televisión en la proporción que la constitución y la ley determinan.

II. Las impugnaciones y el verdadero “fondo” de nuestros problemas

Los anteriores son sólo un par de ejemplos que demuestran que el balance de las reglas derivadas de la reforma de 2007-2008 y la actuación de las autoridades en la organización de la elección de 2012 es claramente favorable. Sin embargo, como es notorio, la reciente elección presidencial fue objeto de una serie de impugnaciones que no sólo se plantearon públicamente, sino que articularon los recursos legales que se presentaron ante el Tribu-

nal Electoral del Poder Judicial de la Federación demandando la nulidad de dicha elección alegando graves violaciones a los principios constitucionales que provocaron que no se cumpliera el principio democrático de voto libre y auténtico.

El destino de las impugnaciones es ampliamente conocido: ninguno de los hechos denunciados pudo ser satisfactoriamente probado y con ello la elección presidencial fue declarada válida. Sin embargo, más allá de la precariedad probatoria, las afirmaciones demagógicas —por indemostrables— que subyacía a las denuncias como que 5 millones de votos fueron comprados, no deben ser confrontadas con afirmaciones similares, del tipo “las elecciones fueron impolutas porque no hubo compra y coacción del voto”.

Mi impresión es que, más allá de si efectivamente ocurrieron o no las irregularidades denunciadas, las acusaciones fundamentales que articulaban dichas impugnaciones no implican, en todo caso, problemas electorales en estricto sentido, sino que más bien se refieren a las graves circunstancias, que siendo transversales, afectan a la sociedad en su conjunto y que no pueden achacarse como debilidades del sistema electoral ni como una responsabilidad específica de las autoridades electorales. Lo que hoy se achaca como debilidades y problemas del sistema electoral en realidad son asuntos que corresponden a los “grandes problemas nacionales” de nuestro tiempo que, inevitablemente, impactan en todos los ámbitos de la vida social —si se quiere de distinta manera e intensidad— y que constituyen la agenda de los pendientes más ominosos que el proceso de consolidación democrática y la concreción del estado de los derechos debe enfrentar.

Esos que para muchos son problemas que enfrentamos en las elecciones no tiene que ver, en todo caso con la recepción y el cómputo de los votos, sino en la forma en que dichos votos se emiten, es decir, con la inasible manera en que se toma la decisión individual de emitir el sufragio a favor de alguien o de una opción política y si esa forma de decisión del voto cumple o no con ciertas características.

No debe olvidarse que las condiciones sobre las cuales se construye el sistema democrático no es una cuestión limitativa a lo electoral, sino que también implica las “condiciones medioambientales” en las que el mismo se desarrolla.

Lo anterior evidencia en el fondo que el primer gran desafío que tenemos frente a nosotros es el de, para decirlo de manera coloquial, “bajarnos de la noria electoral”, pues no existe razón que justifique que todos los proble-

mas que existen, o que supuestamente existen, en la democracia mexicana se deba a las supuestas deficiencias de lo electoral.

En el caso, si bien es cierto que la organización y la conducción de los procesos electorales es un tema perfectible y, como lo he manifestado, posible de mejorar, también lo es que éste no puede ser visto como el ámbito en el que todos los problemas van a resolverse. De continuar con esa lógica, lo único que lograremos es sobresaturar al mismo sistema electoral en una espiral que nunca generará plena satisfacción y es que, me parece, los que hoy son vistos como los problemas que lo aquejan, sólo podrán resolverse si quitamos la mirada de lo electoral y nos enfocamos a atender a los verdaderos problemas estructurales: la pobreza, la desigualdad, la precaria cultura política y la inexistente rendición de cuentas.

Desde hace décadas, el tema electoral se ha inscrito en la agenda política como el gran tema que encarna los grandes problemas del momento. Sin embargo, pocas veces habían confluído en el país tantos y tan grandes problemas nacionales que trascienden el ámbito electoral aunque, en muchos casos, impacten directamente en él.

Para decirlo de otro modo, en México no hemos logrado superar el tema de las reglas de *acceso* al poder para poder ocuparnos en las reglas de *ejercicio* del poder, y como consecuencia de ello encarar los grandes problemas nacionales a través de decisiones políticas que nos ayuden a superarlos.

En buena medida, los problemas que se presentaron o que sustentaron buena parte de las denuncias por parte de algunos partidos políticos y sus candidatos en el proceso electoral que ha concluido, tienen que ver con el impacto electoral que implican esos problemas.

Abundo en el punto. Como es sabido, la médula de las impugnaciones al proceso electoral para Presidente de la República fue la acusación de una presunta compra del voto masiva.

Cómo determinar el alcance de ese fenómeno es complejo —si no es que imposible—. No sólo porque se expresa en múltiples formas que adquiere el clientelismo político, sino también por ser transversal a las fuerzas políticas que ocupan distintos espacios de poder público. Y, si bien habrá que ver qué se determina en las investigaciones en curso que hoy están siendo desahogadas por la autoridad electoral, lo cierto es que un fenómeno de ese tipo no puede entenderse sino desde la lógica que le subyace y, si es así, resulta inevitable asumir, como dice Rolando Cordera, que si hay alguien que compra un voto, indudablemente debe haber alguien que lo venda. Eso me

lleva a pensar, mucho me temo, que las razones que subyacen a ese hecho trascienden lo electoral y tienen que ver más con problemas estructurales de nuestra sociedad de tipo bien distinto a los electorales: la desigualdad y la pobreza y la precaria cultura política (el voto es la expresión de un derecho fundamental y quien lo aliena, está declinando del ejercicio soberano de un derecho humano que le es consustancial).

En otras palabras, las condiciones económicas, sociales y culturales que pueden alimentar el fenómeno de la venta de voluntades políticas, son cuestiones que tienen que ver con una ineficacia de las políticas públicas para satisfacer las necesidades básicas de la población, o de un equivocado modelo de desarrollo y no con el diseño electoral.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que las autoridades electorales puedan ser omisas en investigar y, en su caso, determinar la responsabilidad e imponer las sanciones correspondientes por dicha conducta, pero lo que sí es importante dejar en claro es que el papel de éstas no puede orientarse a eliminar las condiciones que configuran dicho tipo de conductas pues escapa totalmente de sus atribuciones y fines para los cuales fueron creadas.

Otro problema que no es ajeno a lo electoral, pero sí se origina fuera de él, es el caso de la responsabilidad de los servidores públicos. No debe olvidarse que entre las acusaciones que se presentaron en el pasado proceso electoral estuvo la del presunto desvío de recursos de servidores públicos (particularmente gobernadores) que alteraron las condiciones de la competencia.

Pues de la misma manera que ocurre con la presunta compra y coacción del voto, éste es un problema que no se va a atajar con la actuación de las autoridades electorales —que ya ven ocupada buena parte de su atención en resolver denuncias relacionadas con la violación al principio de imparcialidad por parte de servidores públicos (artículo 134 constitucional)— ni con intervenciones en el sistema electoral.

El de la rendición de cuentas es uno de los grandes pendientes de nuestro proceso de democratización. Prueba de ello es que el título octavo de la Constitución no ha sufrido ninguna reforma de trascendencia y la impunidad es la regla. Un eficaz sistema de revisión de la gestión pública y de exigencia de responsabilidades es todavía uno de los grandes pendientes de nuestra agenda democrática. De nuevo, se trata de un problema que trasciende lo electoral que eventualmente impacta en ese ámbito pero que no va a resolverse desde el mismo.

Valga un ejemplo emblemático de ese punto: en virtud de una serie de denuncias, el IFE ha iniciado procedimientos administrativos sancionadores en contra del Presidente de la República por presuntas violaciones de su parte a la normatividad electoral, pero aún cuando se ha llegado a determinar su responsabilidad por parte del IFE, existe la imposibilidad de sancionarlo por el régimen de inmunidad particular que tiene su investidura y por no establecerse un catálogo de sanciones expreso. Incluso, el propio TEPJF ha establecido que tratándose de funcionarios públicos, entre ellos, el Presidente de la República, sólo puede determinarse la responsabilidad más no sancionar.

En ese sentido, el hecho de que se critique a las autoridades electorales por la falta de capacidad de sancionar conductas, aun cuando está demostrada su responsabilidad, es una cuestión que no se inserta en el marco de lo electoral sino en el ámbito de impunidad derivada del exiguo régimen de responsabilidades que existe en el país.

En efecto, en un Estado Constitucional de Derecho toda sanción que el Estado impone a un ciudadano, entre ellos los funcionarios públicos, debe estar expresamente prevista. Por ello, el hecho de que no exista ordenamiento o disposición legal que permita la imposición de cierta sanción a los funcionarios públicos por las violaciones que en materia electoral cometan, el tema sobre la responsabilidad de los servidores públicos durante un proceso comicial deja de tener un origen electoral para convertirse en legislativo.

Señalo un último ejemplo en este sentido. Otra de las grandes impugnaciones al proceso tiene que ver con el presunto sesgo de los grandes consorcios mediáticos para favorecer a un candidato. Que la relación con los medios de comunicación ha sido conflictiva para el IFE, particularmente desde la reforma de 2007-2008, es algo claro y evidente. Los roces con la desafiante industria han sido constantes. Este mismo proceso electoral no estuvo exento de ellos; piénsese sólo en la dolosa confusión que se pretendió generar en torno al tema de la posibilidad o no de realizar debates, o bien el grosero desafío que alguno de los dueños de los monopolios televisivos lanzó para boicotear la difusión del primer debate presidencial organizado por el IFE.

Sin embargo, más allá de lo que al IFE le corresponde hacer en cuanto autoridad administradora de los tiempos del Estado en materia electoral y de tener que vigilar que los sujetos regulados (ciudadanos, partidos, funcionarios públicos y medios de comunicación) cumplan con sus obligaciones y respeten las prohibiciones constitucionales y legales en la materia, el pro-

blema de los medios en México es algo que trasciende lo electoral y que, de nueva cuenta, no va a resolverse en ese ámbito.

El de una efectiva regulación de los medios de comunicación es otro de los grandes pendientes de nuestra democracia. La enorme concentración actualmente existente es un problema para lo electoral, sin duda, pero en realidad es un problema para la democracia en general y para el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto. El problema no reside en la regulación electoral, sino en concretar las dos condiciones que, según Michelangelo Bovero, deben existir en un contexto democrático: pluralidad *de* medios y pluralidad *en* los medios.

En síntesis, la existencia de diversos datos duros que permiten concluir que la reforma electoral 2007-2008 pasó la prueba del ácido definitiva con los comicios de este año y, si bien es cierto que existen mejoras y áreas de oportunidad para perfeccionar nuestro sistema, que a estas alturas están claramente identificadas y diagnosticadas, también lo es que en la agenda política del país lo electoral constituye la parte menos trascendente.

III. El futuro del sistema electoral: Los cambios por venir

Ahora bien, la existencia de diversos datos duros que permiten concluir que la reforma electoral 2007-2008 pasó la prueba del ácido con el reciente proceso electoral y, por el otro, la existencia de situaciones de hecho que sin encontrar un origen electoral impactan en él, en modo alguno implica que no se hayan puntos de mejora que deben ser ponderados por el legislador para un eventual ajuste en la normativa electoral.

Lo anterior no implica que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, hayan permanecido inactivos ante vacíos legales, pues existe diversidad de reglamentación y criterios emitidos por éstas; sin embargo, el riesgo de no atender puntos importantes que faltan en la legislación electoral, más allá de generar sobreinterpretaciones o sobreregulación, implica desatender desde un aspecto normativo los desafíos que en el marco de un proceso electoral federal, nuestro sistema democrático enfrentó.

En ese sentido, si bien se reconoce que las reformas en la materia electoral constituyen un proceso interminable, máxime que la mayoría de éstas surgen a consecuencia de una evaluación permanente por parte de partidos políticos y autoridades electorales sobre la eficacia en la aplicación de las normas vigen-

tes. Debe sin embargo recalcar la importancia de no caer en la exageración en la crítica sobre éstas y en la emisión de argumentos que centralicen todos los temas que ocurren alrededor de un proceso comicial en el ámbito electoral, pues ello puede generar un peligroso fertilizante que abone a las muchas pasiones e intereses autoritarios que más que buscar una mejora en la finalidad de las normas, puede provocar eventuales regresiones antidemocráticas.

Existen diversos aspectos que merecen un ajuste en la legislación electoral, esto es, una serie de afinaciones a las normas, los procesos y a las instituciones, y no grandes cambios imperativos para rescatar a la democracia. En otras palabras, no hay que pensar en la refundación del sistema electoral mexicano sino reforzar el marco normativo aplicable a los diversos actores que participan de forma directa e indirecta en el proceso electoral, sino también fortalecer el entramado institucional para su eficiente aplicación.

Dentro de dichos ajustes, desde mi perspectiva, el legislador debe ponderar dos grandes rubros temáticos, por un lado, lo relacionado con las reglas de la competencia electoral y por el otro, la justicia electoral. Por lo que hace al primero de ellos, los ajustes que deben realizarse se ubican en el contexto de la aplicación del derecho de réplica; el régimen de radio y televisión y la aplicación del Artículo 134, párrafo séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, respecto del segundo grupo temático, se encuentra el procedimiento administrativo especial sancionador; los delitos electorales; nulidades y fiscalización.

a) Reglas de la competencia electoral

Por lo que hace al derecho de réplica, éste ha sido uno de los grandes pendientes del H. Congreso de la Unión, pues han transcurrido cuatro años y medio de la aprobación de la reforma electoral 2007-2008, y durante este periodo se realizaron 62 procesos electorales sin que existiera un cabal cumplimiento a lo mandado por el propio legislador respecto a la expedición de la ley reglamentaria del artículo 6° de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha ausencia normativa no ha impedido que las autoridades electorales federales, tanto administrativa como jurisdiccional, hayan tutelado dicho derecho, pues al menos vale la pena indicar que conforme a la tesis VII/2010 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicho órgano ju-

risdiccional estableció que el Instituto Federal Electoral es la autoridad encargada de tutelar el derecho de réplica de partidos políticos, precandidatos y candidatos, y que, al menos durante procesos electorales, tiene que hacerlo mediante un procedimiento expedito.

Ahora bien, si se considera que el éxito en la organización y conducción de un proceso electoral depende en gran medida del marco normativo que el legislador impone a las autoridades en dicha materia, tratándose del Derecho de Réplica debe emitirse la legislación secundaria que permita establecer de forma clara los sujetos protegidos; las causales para solicitar su tutela y el establecimientos de mecanismo expeditos que cumplan con dicha finalidad, entre otros. Lo anterior, a fin de evitar la discrecionalidad y estar en posibilidad de generar certeza sobre los actos en los que debe tutelarse dicho derecho en materia electoral.

Asimismo, respecto del régimen de radio y televisión, cabe indicar que a pesar del gran éxito en la ejecución de la programación y trasmisión de los promocionales de los partidos políticos en las elecciones federales, locales y municipales, existen dos áreas de oportunidad que necesitan la implantación de cambios legales y estructurales, ello con la finalidad de perfeccionar el marco legal, las atribuciones y competencias de la autoridad administrativa electoral federal y el modelo de comunicación política.

Dentro de dichos ajustes que deben ser objeto de reflexión por parte del legislador se encuentran tanto la reducción en la spotización de las campañas políticas y la uniformidad en el régimen sancionatorio.

Por lo que hace al primer tema, no puede pasar desapercibido que la transmisión exorbitante de promocionales (más de cuarenta millones de impactos en el proceso electoral 2011-2012) ha generado entre la ciudadanía efectos perjudiciales, pues más que garantizar la difusión de ideas y propuestas de los partidos políticos y sus respectivos candidatos, dicha conducta sólo ha generado un hartazgo social respecto a éstos. Por ello, se considera favorable modificar la estructura del modelo de comunicación a través de la concentración en menor cantidad de promocionales pero con una mayor duración de los mismos.

Tratándose del régimen sancionatorio, las infracciones contempladas en la normatividad electoral no se encuentran incluidas en Título Sexto de la Ley Federal de Radio y Televisión. Asimismo, se considera que deben incorporarse en la legislación de radio y televisión los procedimientos para aplicar las sanciones contenidas en las fracciones III, IV y V del artículo 354 del COFIPE, debido a que éstos hacen referencia que el IFE dará conocimiento a

la autoridad a la Comisión Federal de Radio y Televisión para que imponga las sanciones. También, deberá proporcionar a la Comisión Federal de Radio y Televisión las facultades y atribuciones para iniciar y ejecutar los procedimientos de sustitución de tiempos comercializables o para fines propios, suspensión de tiempos comercializables y cancelación de la concesión.

Finalmente, tratándose del artículo 134, párrafo séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no queda duda que la intención del legislador al incorporar la restricción a los servidores públicos de utilizar recursos de igual naturaleza, así como la realización de promoción personalizada en su beneficio con un propósito electoral, evidentemente tuvo como fin evitar que desde las estructuras gubernamentales se orientara el sentido de una campaña política-electoral a través de dinero del erario público.

En ese sentido, si bien el IFE ha determinado la responsabilidad de diversos servidores públicos por no ajustarse a dichos mandatos constitucionales a través de diversos procedimientos administrativos sancionadores, ello en modo alguno ha tenido un efecto persuasivo en la comisión de dichas conductas, precisamente por la imposibilidad legal de poder sancionar electoralmente dicha falta.

Lo anterior, ya que el marco regulatorio sobre el cual la autoridad administrativa ha encaminado sus atribuciones y determinaciones se ha construido a partir de interpretaciones que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sustentado respecto de los casos que ha conocido, en otras palabras, al no existir una legislación que reglamente las restricciones constitucionales antes precisadas a través de procedimientos claros donde se especifiquen de forma clara las sanciones que pueden ser impuestas por su correspondiente vulneración, la actuación del IFE será la de un mero dictaminador y no una autoridad que garantice la vigencia de los principios rectores de las contiendas electorales. De ahí la necesidad que el legislador tome cartas en el asunto para su debida regulación.

b) Justicia Electoral

En el marco del desarrollo de un proceso electoral, la existencia del procedimiento administrativo especial sancionador, la fiscalización de las campañas electorales y el sistema de nulidades, constituyen elementos que tienden a fortalecer el sistema de justicia electoral, pues a través de éstos se tutela des-

de distintos aspectos uno de los elementos fundamentales en el juego democrático de la representación, la equidad de la contienda.

En el caso del procedimiento administrativo especial sancionador, si bien se reconoce que la implementación normativa y el desarrollo institucional ha sido eficaz, no hay que desconocer que han existido ciertas deficiencias en la tramitación y en la resolución de los mismos. Es decir, si bien es cierto que se tiene muy claro que dicho procedimiento surge como una medida administrativa para que de forma expedita se eliminen los efectos perniciosos que genera una vulneración al orden jurídico electoral en el marco de un proceso electivo, también lo es que el desarrollo de las investigaciones, así como la determinación de responsabilidad e imposición de sanciones en muchas ocasiones no garantiza el cumplimiento del fin en comento.

Lo anterior es así, ya que la complejidad de los actos denunciados ha generado que la facultad investigadora del Instituto Federal Electoral tenga esa misma cualidad y, en consecuencia, las conclusiones que genera no puedan ser emitidas en un periodo de tiempo breve. Además, si se toma en cuenta que las determinaciones adoptadas en este procedimiento son recurribles ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ello genera la posibilidad de que el propio órgano jurisdiccional revoque las actuaciones de la autoridad administrativa y, en consecuencia, retrasar la emisión de una determinación sancionatoria.

En ese sentido, un mecanismo que permitiría cumplir con la finalidad que el propio procedimiento administrativo especial sancionador tiene, esto es, la celeridad en las determinaciones sobre la vulneración al orden jurídico, debe ponderarse la posibilidad de modificar el diseño legal del propio procedimiento para que la labor de la autoridad administrativa sea la de investigar y determinar sobre la realización de la falta y, otorgarle al referido órgano jurisdiccional la facultad de individualizar e imponer las sanciones.

Respecto al tema de fiscalización vale la pena establecer que dentro de una democracia es necesario el establecimiento de un régimen de transparencia en el ingreso y el uso de los recursos financieros por parte de los partidos políticos. Lo anterior, ya que con ello se satisfacen dos objetivos importantes, por un lado, impedir que a través de intereses privados lícitos o ilícitos se sustente la actividad de los partidos políticos dentro de un proceso electoral y, por el otro, garantizar que las condiciones del juego democrático se desarrollen en un plano de equidad.

Estoy convencido que sólo mediante una fiscalización profunda y exhaustiva de las cuentas de los partidos políticos pueden sancionarse a aquellos que vulneran las reglas relacionadas con el ejercicio del financiamiento, pues la experiencia así lo ha indicado (al respecto es importante analizar casos históricos respecto de la rendición de cuentas como lo son: el Pemexgate, Amigos de Fox y caso TvNovelas con el PVEM); empero, también debo reconocer que una de las críticas más recurrente dentro del desarrollo del proceso electoral que acaba de concluir, es precisamente la tardanza por parte del Instituto Federal Electoral respecto de la revisión a los partidos políticos en el cumplimiento de las reglas del financiamiento prevista en el COFIPE, máxime por el impacto que puede generar un abuso en el uso de los recursos económicos dentro de una campaña electoral.

El ajuste que el legislador podría implementar para redimensionar el actual sistema de fiscalización previsto en la norma electoral es, por un lado, la reducción de tiempos en la revisión de los informes de gastos de campaña a través de la introducción de un mecanismo de auditoría preventiva, tal como acontece en el Distrito Federal; pues no hay que olvidar que conforme a las reglas actuales los informes de campaña del proceso electoral 2011-2012 deberán ser rendidos el siete de octubre del 2012 y el dictamen que al respecto emita la Unidad de Fiscalización será sometido a consideración en el mes de julio de 2013, lo que supone que la fiscalización de las campañas concluye después de que los ganadores han tomado posesión de su encargo.

Así, para la implementación de un sistema de auditorías preventivas resulta necesaria la introducción de un mecanismo automatizado para el reporte en tiempo real de ingresos y gastos. Lo anterior, a fin de que la autoridad esté en aptitud de emitir sus conclusiones sobre el debido ejercicio del financiamiento a partir de lo reportado por los partidos políticos. Esto es, el sistema propuesto implica un compromiso de dos vías respecto a la transparencia en el uso de recursos, esto es, por un lado, que los partidos políticos informen de forma expedita sus finanzas y, por el otro, que la autoridad establezca los mecanismos para que, sin descuidar la exhaustividad en las investigaciones, pueda emitir dictámenes expeditos.

Respecto al tema de nulidades, si bien se encuentra previsto un catálogo amplio en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ello no implica que a partir de interpretaciones que ha realizado el TEPJF de la normativa vigente se han emitido criterios que resultan discrecionales en atención a la falta de base legal para su establecimiento.

En efecto, un ejemplo de ello es precisamente la ahora denominada nulidad de elección por violación a principios constitucionales, la cual a partir de una interpretación a diversos preceptos constitucionales y legales el propio órgano jurisdiccional se faculta para analizar los argumentos en los que se esgriman una violación a las normas y principios constitucionales que rigen a los comicios, pese a reconocer que legislador ordinario en modo alguno facultó a dicho órgano para analizar dichos argumentos como causal de nulidad de una elección.

Así, más allá de lo correcto o no de dicha interpretación, lo adecuado es que el legislador analice la viabilidad de incorporar las consideraciones esgrimidas por el TEPJF a fin de coadyuvar a la generación de certeza en los procesos electorales de Diputados, Senadores y de Presidente de la República, desde un punto de vista institucional, tal como lo ha hecho con anterioridad al recoger los criterios y tesis emitidas por el referido órgano jurisdiccional.

Finalmente, la FEPADE es la institución electoral olvidada por el legislador, partidos políticos y sociedad, pues desde hace 15 años su marco legal no ha sufrido modificación alguna. Lo anterior, es evidencia clara que la FEPADE está rezagada en cuanto a innovación estructural, competencial y funcional, además se ha convertido en una institución obsoleta que no abona certeza, confianza, transparencia y credibilidad a los procesos electorales.

Por lo tanto, es de suma importancia dotar a la institución encargada de la investigación y persecución de los delitos electorales de instrumentos y procedimientos que estén acordes a la realidad política, social, económica, cultural e histórica de la sociedad mexicana. Ello, ya que no debe olvidarse que la función y objetivos que persigue la FEPADE es de carácter trascendental para el buen funcionamiento y desempeño de las autoridades electorales federales, tanto administrativa como jurisdiccional, ya que no sólo eliminaría las cargas mediáticas y las exigencias de los partidos, candidatos y sociedad sobre el seguimiento de las conductas delictivas, sino también fortalecería la confianza y credibilidad en las instituciones electorales y se vigorizaría el blindaje de los procesos electorales.

Para que la FEPADE pueda alcanzar los objetivos precisados, el legislador debe ponderar no sólo la actualización del catálogo de delitos electorales contemplados en el Código Penal Federal; sino también dotar de autonomía a la FEPADE, lo que trasciende en la designación de quien ocupe la titularidad de dicha institución, así como en el establecimiento de nuevos mecanis-

mos, procedimientos y acciones que le permitan tener una mayor eficiencia y eficacia en sus actividades.

En síntesis, la existencia de diversos datos duros que permiten concluir que la reforma electoral 2007-2008 nos dejó un marco regulatorio afinado y practicable que resuelve en buena medida las necesidades electorales y, si bien es cierto que existen mejoras y áreas de oportunidad para perfeccionar nuestro sistema, que a estas alturas están claramente identificadas y diagnosticadas, también lo es que en la agenda política del país lo electoral constituye la parte menos trascendente.

IV. A manera de conclusión

Insisto en el punto, siempre es oportuno revisar las leyes electorales para afinarlas y actualizarlas para enfrentar oportunamente los problemas que la dinámica y siempre desafiante lucha político-electoral supone. Pero también es cierto que en esta materia la tarea sustancial ha sido cumplida desde hace tiempo. Lo electoral es lo más acabado y pulido del proceso de reforma del Estado y los pendientes —al menos los pendientes sustanciales— están en otro lado.

Lo digo sin medias tintas y a riesgo de parecer anticlimático en el ámbito de quienes nos ocupamos del estudio y operación de las normas comiciales: si no ocurre una reforma electoral en lo inmediato (reforma que enfatizo, debe ser de ajuste a las reglas hoy existentes y no refundacional), no va a pasar nada grave. El marco jurídico electoral, aunque siempre perfectible, puede servir para seguir normando futuros procesos electorales porque lo sustancial ya está resuelto.

Los problemas están en otra parte y lo electoral no debe quitarnos el sueño para enfocar las baterías y nuestros esfuerzos en donde realmente se necesita.

Quitar el énfasis en lo electoral, despojarnos por un momento de la idea paranoica de que lo electoral debe concentrar todos nuestros esfuerzos, probablemente sea la mejor manera de fortalecer a nuestra democracia y hacer, paradójicamente, que lo electoral funcione mejor porque, insisto en el punto, hoy lo que más aqueja a lo electoral son circunstancias que no tienen su origen en ese ámbito. Es tiempo de avanzar en la discusión y atención de los grandes problemas del país, y eso supone, en gran medida, de que seamos capaces de “bajarnos de la noria electoral”.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Arminda Balbuena Cisneros

José Gabriel de la Paz Sosa

EXPLORACIÓN DEL EJERCICIO DEL VOTO Y LOS DERECHOS BÁSICOS EN LOS DISTRITOS INDÍGENAS DE MÉXICO

En este trabajo se presenta un panorama del ejercicio de derechos básicos, relacionados con la participación electoral, la educación y la salud, en los denominados *distritos indígenas* de la geografía electoral federal de México. En este cuadro general se identifican y contrastan tendencias nacionales y regionales que permiten orientar acciones de investigación subsecuentes. Al respecto, también se plantean algunas dificultades y propuestas metodológicas relacionadas con este tema de estudio.

El texto se divide en tres secciones. En la primera, se retoman algunas ideas importantes sobre la participación de los pueblos indígenas en las democracias latinoamericanas, con la intención de resaltar la importancia de incluir este tema en el análisis de las instituciones democráticas de la región; en la segunda, se exponen algunas consideraciones sobre la relación entre el marco normativo del sistema electoral federal y la participación democrática de los pueblos indígenas en México; en la tercera, se describen los resultados de la exploración del ejercicio de derechos básicos en los distritos indígenas, los cuales muestran que, en promedio, los habitantes de los distritos indígenas aparentemente ejercen menos sus derechos sociales y más sus derechos políticos en comparación con el resto de los distritos del país.

Es importante decir que, tanto el enfoque general de este trabajo, como la selección de datos y unidades de análisis, responden a intereses institucionales, el principal de los cuales es generar evidencia empírica útil para el diseño y la implementación de las estrategias y los programas con los que el Instituto Federal Electoral (IFE) busca, entre otros fines, promover el voto, difundir la cultura democrática y, en general, contribuir al desarrollo de la vida democrática en México.

En relación con lo anterior, cabe aclarar que la información que aquí se presenta es el primer avance de una línea de acción de largo plazo de estudios ecológicos, cuyo objetivo es hacer análisis sociodemográfico y político en el nivel de sección electoral,¹ iniciada recientemente en el Centro para el Desarrollo Democrático, la cual se tiene planeado realizar en colaboración con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ambas áreas del IFE.

1. Encuadre teórico

Consideraciones sobre la consolidación democrática en América Latina

Durante la década de 1980 comenzó a cobrar auge entre los estudiosos de la ciencia política² el análisis sobre la consolidación democrática en las naciones que habían alcanzado cierto nivel de desarrollo económico y en cuyas sociedades hubiera permeado una cultura cívica que permitía la realización de elecciones periódicas como medio para elegir a quienes ocuparan los cargos de elección popular. Esas investigaciones anticipaban también el arribo de gobiernos democráticos en regiones del mundo que se habían caracterizado por tener regímenes autoritarios o francamente dictatoriales; la crisis del bloque socialista y los visos de movilización social en América Latina anunciaban, aunque no fuera evidente entonces, una ola de procesos democratizadores.

México no fue ajeno a esas transformaciones; en los inicios del siglo XXI, con la llegada de la alternancia y del gobierno dividido, el país se integró al catálogo de países cuya democracia, podría decirse, había alcanzado el punto de la consolidación. El paso de ésta a la normalidad democrática requiere, sin embargo, la operación continua de instituciones que reproduzcan, o incluso mejoren, el acuerdo original entre los actores políticos que hicieron posible un sistema de transmisión pacífica del poder aceptado por todos.³ Así, el reto de las democracias consiste en replantearse de manera cotidiana

¹ En las elecciones federales de 2012 la República Mexicana estaba dividida en más de 66 mil secciones electorales, las cuales, por ley, deben tener mínimo 50 y máximo 1500 electores cada una.

² Entre ellos, es importante destacar el trabajo de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead en *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, así como las investigaciones de Adam Przeworsky y Juan Linz.

³ Giuseppe di Palma, "La consolidación democrática: una visión minimalista", *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 42, 1988, p. 92.

su labor como instrumento de integración de distintos grupos sociales a la decisión pública y a la deliberación en espacios comunes.

En tiempos recientes, algunos autores consideran que tales retos no se han enfrentado y que muchas de las expectativas teóricas de la literatura sobre la consolidación democrática han quedado pendientes; de ahí que hayan surgido propuestas para una teoría de la democracia política que incluya intereses e identidades que antes eran ignorados. En los análisis tradicionales, el enfoque conceptual de la consolidación democrática veía a las instituciones políticas como variables independientes sin evaluar otros factores que pudieran interferir en sus planes y programas; además, se asumía la existencia de una sociedad estable que respondería predeciblemente al cambio institucional. Los estudios contemporáneos han enfatizado, en cambio, que es imposible aislar las instituciones gubernamentales de su contexto social y político; la política tiene que evaluar el alcance de las instituciones del Estado y de las fuerzas sociales concernidas en las diligencias de la dinámica democrática.⁴

El análisis teórico de las nuevas democracias latinoamericanas exige un enfoque que tome en cuenta las implicaciones sociales que ha traído consigo el replanteamiento del paradigma político. En la región, el cambio en el contenido de la ciudadanía ha estado acompañado de una transformación en las formas de intermediación de intereses entre Estado y sociedad, de modo que se ha socavado significativamente la presencia de instituciones corporativas y se ha intentado remplazarlas por organizaciones de corte pluralista. Esa combinación de derechos ciudadanos y formas plurales de intermediación de intereses ha dado lugar a los llamados “régimenes de ciudadanía”.⁵

Sin embargo, los régimenes que en América Latina han buscado generar relaciones Estado-sociedad basadas en derechos individuales plantearon un desafío a distintos grupos de la sociedad, entre ellos las comunidades indígenas locales que habían encontrado un lugar en el orden corporativo. Las demandas por el reconocimiento multicultural son un primer aviso de que los pueblos indígenas no siempre pueden encajar en modelos individuales de organización política, sino que forman parte de grupos que reclaman

4. Deborah Yashar, “Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America”, *World Politics*, vol. 52, núm. 1, octubre de 1999, pp. 78-79.

5. Sobre este término, véase Susan D. Phillips, “Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada”, *International Journal of Canadian Studies*, núm. 14, otoño, 1996. Para una aplicación del enfoque, consúltese Instituto Federal Electoral y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nuestra Democracia*, México, FCE-PNUD-OEA, 2010.

identidades y derechos colectivos. Así, los movimientos indígenas han comenzado a resistir los intentos de otorgar un carácter homogéneo e individual a la representación e intermediación políticas. Desde esta perspectiva, el individuo no debería ser la instancia única de representación.⁶

Para algunos autores, esas circunstancias revelan las debilidades de las teorías de la consolidación democrática que explican el proceso de democratización como algo fijo y que ha alcanzado sus objetivos y su meta final. Desde este enfoque, es difícil explicar cómo es que los actores sociales se adaptan o se consideran afectados por las instituciones democráticas, y cuáles son los factores que los alientan a apoyar, evitar o subvertir el entramado institucional de este tipo de regímenes. Es así que aún en los casos en los que se celebran elecciones periódicamente, las normas y prácticas no operan conforme al modelo democrático o cobijan enclaves locales autoritarios.⁷

Guillermo O'Donnell empleó el término de "ciudadanía trunca" o "ciudadanía de baja intensidad" —a manera de contribución al funcionamiento cotidiano de las democracias en América Latina— para referirse al funcionamiento irregular del Estado de derecho, que propicia tanto desigualdades jurídicas entre ciudadanos como abusos de los poderes públicos y privados. De acuerdo con este autor, en el ámbito subnacional de las democracias latinoamericanas coexisten regiones con elecciones competitivas y participación popular, donde se vota libremente y se expresan opiniones sin censura, y regiones donde la población o no se siente representada y no está segura de sus derechos políticos, civiles y sociales: o bien tiene que movilizarse para obtenerlos, o bien habita un sistema sujeto a perturbaciones tras las cuales sus derechos pueden evaporarse repentinamente.⁸

Los indígenas conforman uno de los sectores de la población en el que la denegación de derechos "extrapoliárquicos"⁹ —trato equitativo por parte de la administración de justicia, obtención de servicios públicos, violencia

⁶ Yashar, art. cit., pp. 91-92.

⁷ *Ibid.*, pp. 98-99.

⁸ Guillermo O'Donnell, "Estado, democracia y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre, 1993, pp. 74-75.

⁹ Véase Robert A. Dahl, *La poliarquía: participación y oposición*, trad. Julia Moreno San Martín, Madrid, Tecnos, 1989. En esta obra, Dahl propone que la democracia contemporánea tendría que ser en realidad una poliarquía, es decir, un "gobierno de muchos" a través de representantes de los diversos grupos que integran una comunidad política. Algunos de los requisitos que debe cumplir un sistema poliárquico son: libertad de asociación y organización, libertad de expresión, derecho de sufragio activo y pasivo, fuentes alternativas de información accesibles, elecciones periódicas y libres.

policial, entre otros— ha mermado el impulso hacia la participación política, la calidad de la ciudadanía y, por lo tanto, el ejercicio de los derechos “poliárquicos” —libertad de expresión, derecho a votar y ser votado, elecciones periódicas, entre otros. Todo esto, aunado a la influencia de los sistemas normativos de las comunidades indígenas, ha obligado a las instituciones a reflexionar sobre la forma en que se ejerce la ciudadanía en territorios determinados, así como sobre las consecuencias de las condiciones sociales en la formación de diversos tipos de ciudadanía.

Indígenas y participación electoral

Uno de los rasgos comunes de los enfoques que estudian la participación política de los grupos étnicos es la búsqueda de los factores que detonan dicha participación y cómo incide ésta en la política y en el sistema de partidos de determinado país.

Las conclusiones a las que se ha llegado sobre la importancia de la etnicidad en la estabilidad y la configuración partidista han sido diversas. Para algunos, la operación de partidos políticos de extracción indígena asegura una representación estable de los grupos étnicos y, por lo tanto, estabilidad política.¹⁰ Otros estudiosos, no obstante, sostienen que los partidos indígenas impulsan divisiones sociales y son la causa de conflictos políticos internos.¹¹

Pese a estas diferencias, los estudiosos coinciden en que entender de qué forma los sistemas políticos incorporan la participación de los grupos étnicos es importante para inferir qué tan viables pueden ser las sociedades democráticas heterogéneas. Una de las tesis con mayor aceptación hoy día es la que señala que las reglas electorales locales interactúan con la composición étnica, provocando una variación regional en el comportamiento político. Si se observa esta dinámica desde una perspectiva amplia, los resultados electorales locales afectan a la larga el contexto político nacional, ya que las autoridades estatales y municipales son parte de la construcción de la vida pública nacional. De ahí la importancia de estudiar la participación

^{10.} Véase Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977 y Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994.

^{11.} Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985.

electoral indígena en los países que albergan población perteneciente a alguna minoría étnica.¹² Al respecto, hay quienes sostienen que la sola variación en la concentración y composición de las comunidades indígenas incide en su comportamiento ante las urnas y en las definiciones de política nacional.¹³ Esto confirma la necesidad de desagregar las unidades de análisis para focalizar el estudio del comportamiento político de las comunidades indígenas, lo cual, como se expondrá más adelante, implica enfrentar retos metodológicos y técnicos.

2. La participación indígena y el sistema electoral mexicano

Marco normativo

Como se ha visto, el punto de confluencia de las investigaciones sobre participación política de los indígenas es que, en sociedades étnicamente diversas, la participación sistemática de las comunidades indígenas en el ámbito electoral influye, en un sentido o en otro, en la estabilidad y en la calidad de la democracia.¹⁴ Al parecer, las reformulaciones a la ley y las adecuaciones administrativas que en materia indígena se han realizado en México en los últimos años responden a esa lógica.

A raíz de la reforma efectuada en 2001 en materia de derechos indígenas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce y garantiza hoy día el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación (artículo 2°). En ese sentido, pueden elegir a las autoridades y a los representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en el marco de sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Al hacerlo, están obligados a garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, y a respetar el pacto federal y la soberanía de los estados.¹⁵

12. Allison Benton, "El efecto de las reglas electorales sobre el comportamiento de la votación indígena en el estado mexicano de Oaxaca", *Política y gobierno*, vol. XVI, núm. 1, 2009, p. 66.

13. Donna Lee Van Cott, "Institutional Change and Ethnic Parties in South America", *Latin American Politics and Society*, vol. 45, núm. 2, 2003, pp. 1-39.

14. Benton, art. cit., p. 39.

15. CPEUM artículo 2°, apartado A, fracción III

El sistema electoral federal mexicano otorga a los partidos políticos nacionales el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular;¹⁶ las comunidades indígenas se encuentran imposibilitadas para postular a candidatos elegidos según sus sistemas normativos.¹⁷ La legislación electoral tampoco establece ninguna disposición para garantizar una cuota indígena en la composición del Congreso de la Unión, como sí la hay en materia de equidad de género.¹⁸

Otros factores que dificultan la formación de partidos políticos de base étnica en México son las características demográficas de las comunidades indígenas, elemento que, al conjugarse con los requisitos en la legislación, impide casi por completo la partidización de los grupos étnicos. La legislación federal exige que los partidos obtengan por lo menos 2% de la votación total emitida para mantener su registro y seguir teniendo acceso al financiamiento público. Así, algunos partidos que reciben una participación relativamente pequeña del voto nacional logran obtener curules en el Congreso de la Unión. Para que una organización de ciudadanos obtenga un registro como partido político nacional, debe formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades. Asimismo, debe demostrar que cuenta con 3,000 afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales —en ningún caso el número total de sus afiliados en el país puede ser inferior al 0.26 % del padrón electoral federal utilizado en la elección ordinaria inmediata anterior. Es evidente que, en esas circunstancias, y dada la dispersión demográfica de la población indígena, las posibilidades de que en México se forme un partido de base indígena son considerablemente bajas.

¹⁶. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), artículo 218, párrafo 1.

¹⁷. La reforma constitucional en materia política en México, aprobada el 19 de abril de 2012, establece que es un derecho de los ciudadanos registrarse como candidatos independientes para contender por un cargo de elección popular; no obstante, se está a la espera de la reglamentación secundaria que defina la operación de este tipo de candidaturas. El decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012; el texto puede encontrarse en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012

¹⁸. El Cofipe, en su artículo 219, párrafo 1, establece que la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputados y senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE debe integrarse con al menos 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

En efecto, las reglas para el registro de partidos políticos nacionales en México presentan barreras a las comunidades indígenas para constituir un partido, ya que, debido a su dispersión a lo largo del territorio nacional —la naturaleza de los pueblos indígenas varía considerablemente de una región a otra— y a que representan un porcentaje relativamente bajo de la población —la CDI estima que la población indígena, en estos momentos, equivale a 13% de la población total— resulta prácticamente imposible que una etnia capte militantes en la mitad de las entidades federativas o en la mitad de distritos electorales.¹⁹ En general, las leyes mexicanas, aunque no impiden la creación de partidos indígenas, ni en el ámbito federal ni en el local, puede afirmarse que tampoco la favorecen.

Este escenario revela las pocas probabilidades de que, en el corto plazo, se formen partidos de composición indígena en México. De cualquier manera, la actividad política indígena es un tema importante para estudiosos y funcionarios gubernamentales: si bien la concentración de votantes indígenas en algunas regiones puede no tener un efecto impactante sobre los resultados electorales nacionales o sobre la estabilidad de la política nacional, sí puede tener un impacto significativo en los resultados municipales, estatales y hasta regionales de las elecciones federales y, de esta forma, ser decisivo en la configuración de los gobiernos regionales.²⁰

En el ámbito local, las puertas de la configuración de partidos indígenas no están totalmente cerradas. En el país, los institutos electorales de cada entidad federativa poseen sus propios criterios y regulaciones para el registro de los partidos y, en algunos casos, podrían favorecer la organización partidista de origen étnico. Sin embargo, estos partidos no podrían competir en elecciones nacionales y su alcance se limitaría, al menos de manera directa, a la política local.

Los distritos electorales indígenas

El IFE ha abonado al reconocimiento y promoción de los derechos indígenas; en el ámbito de sus competencias, ha impulsado medidas tendientes a fomentar la participación y representación política de los grupos étnicos.

^{19.} Benton, art. cit., p. 42.

^{20.} *Ibid.*, p. 45.

Entre las actividades que persiguen tal propósito están las relacionadas con la geografía electoral; en particular, la distritación que se aplicó a partir de las elecciones federales de 2006.

El 11 de febrero de 2005, el Consejo General del IFE aprobó una nueva delimitación de los distritos electorales, la cual estuvo normada por los siguientes criterios:²¹

1. Integrar los distritos con territorio de una sola entidad federativa.
2. Distribuir los distritos entre las entidades federativas de acuerdo con el método que garantizara el mejor equilibrio poblacional.
3. Aplicar el principio de equilibrio demográfico en la determinación de los distritos, a partir de la premisa de que la diferencia de población en cada distrito, en relación con la media de población de cada entidad, fuera lo más cercana a cero.
4. Conformar, en lo posible, distritos electorales con mayoría de población indígena, preservando la integridad territorial de estas comunidades.
5. Asegurar la existencia de una continuidad geográfica entre los distritos, tomando en consideración los límites político-administrativos y los accidentes geográficos.
6. Procurar la mayor compacidad posible al delimitar los distritos, de tal forma que su perímetro tuviera una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular. Ningún distrito podría rodear íntegramente a otro.
7. Utilizar la distribución municipal y seccional vigente para integrar los distritos. La unidad de agregación mínima sería la sección electoral.
8. Construir los distritos preferentemente con municipios completos.
9. Tomar en cuenta parámetros básicos, como la mayor población, vías de comunicación y servicios públicos, para establecer cabeceras distritales.
10. Tratar de optimizar los tiempos de traslado dentro de los distritos al momento de decidir su conformación, considerando su tamaño, su extensión y la distribución geográfica de sus localidades.

²¹. Instituto Federal Electoral, *Organización del Proceso Electoral Federal 2005-2006*, México, IFE, 2006, p. 30.

En la nueva división territorial, compuesta de 300 distritos electorales uninominales, 28 poseen 40% o más de población indígena,²² con lo que se cumple el mandato constitucional de considerar el asentamiento de los pueblos indígenas en el trazo de los distritos uninominales, con el fin de alentar su participación política.²³ Los 28 distritos indígenas reconocidos se distribuyen en once entidades federativas ubicadas en la parte central y sur del territorio nacional, como se muestra a continuación:

Tabla 1. Relación de distritos electorales indígenas

Entidad	Distrito	Cabecera	Población indígena
Campeche	01	Campeche	40.6%
Chiapas	01	Ocosingo	67%
	02	Palenque	72%
	03	Bochil	74.8%
	05	San Cristóbal de las Casas	72.4%
Guerrero	05	Tlapa de Comonfort	84%
Hidalgo	01	Huejutla de Reyes	78%
	02	Ixmiquilpan	45.8%
Estado de México	09	Ixtlahuaca	53.4%
Oaxaca	01	San Juan Bautista Tuxtepec	40%
	02	Teotitlán de Flores Magón	89%
	04	Tlacolula de Matamoros	76%
	05	Santo Domingo Tehuantepec	41%
	06	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	62%
	07	Juchitán de Zaragoza	63%
	10	Miahuatlán de Porfirio Díaz	42%

²² El criterio para medir el porcentaje de población indígena fue: hablantes de lengua indígena y personas que pertenecen a un hogar cuyo jefe o jefa de familia habla lengua indígena o tiene ascendentes que hablan lengua indígena.

²³ Jorge Alberto González Galván, "La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLI, núm. 121, enero-abril, 2008, pp. 175, 178.

Entidad	Distrito	Cabecera	Población indígena
Puebla	11	Santiago Pinotepa Nacional	43%
	01	Huauchinango	41.8%
	04	Zacapoxtla	80.6%
	16	Ajalpan	57.6%
Quintana Roo	02	Othón P. Blanco	47.4%
San Luis Potosí	07	Tamazunchale	74.3%
Veracruz	02	Tantoyuca	73%
	06	Papantla	52.3%
	18	Zongolica	52.2%
Yucatán	01	Valladolid	89.6%
	02	Progreso	61.4%
	05	Ticul	84.2%

Figura 1. Mapa de distritos electorales indígenas



3. Ejercicio de derechos ciudadanos en distritos indígenas: exploración descriptiva

No está de más aclarar que esta exploración descriptiva, como su nombre lo indica, no pretende ofrecer evidencia exhaustiva que permita llegar a conclusiones sobre el tema que nos ocupa. Se trata, más bien, de presentar, con base en la información disponible más reciente, una visión panorámica que oriente al Instituto Federal Electoral respecto a las líneas de investigación que se deben seguir, con el fin de generar la evidencia empírica necesaria para fortalecer las políticas institucionales de promoción de la participación democrática en zonas indígenas.

Con el propósito de contar con un panorama general del ejercicio de derechos ciudadanos básicos en los distritos indígenas, hemos seleccionado tres variables: voto, educación y salud, las cuales corresponden, según el esquema clásico de Marshall, con las dimensiones política y social de la ciudadanía. Para conocer la tendencia de la dimensión política de los derechos ciudadanos, el *voto* en este caso particular, utilizamos como indicador el porcentaje de abstencionismo en la elección presidencial de 2012.²⁴ Los indicadores que utilizamos para medir el ejercicio de derechos sociales son, para la variable *educación*, el porcentaje de niños y niñas de 6 a 11 años que no asisten a la escuela y el porcentaje de población analfabeta mayor de 15 años; y para la variable *salud*, el porcentaje de personas que no tienen derecho a recibir servicios médicos en ninguna institución pública o privada.²⁵

Existe, por lo tanto, una relación inversa entre el valor de los indicadores descritos y el ejercicio de derechos básicos. Es decir, entre más altos sean los porcentajes de abstencionismo, de población analfabeta y que no asiste a la escuela, y de población sin derechos a servicios de salud, suponemos que es menor el ejercicio de los derechos políticos y sociales.

24. Los datos de los resultados electorales disponibles al momento de elaborar este documento corresponden a los cómputos distritales para la elección presidencial de 2012.

25. Los datos de educación y salud se obtuvieron del sistema *Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales*, el cual se realizó con los principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010.

Tendencias generales

En este apartado presentamos, para cada uno de los indicadores de ejercicio de derechos políticos y sociales, primero, los promedios de los 300 distritos electorales federales; después, los promedios de dos categorías: *distritos indígenas* y *distritos no indígenas*. La primera está integrada por los 28 distritos con 40% o más población indígena; la segunda, por los restantes 272 distritos, es decir, en los que la población indígena es menor que 40%.

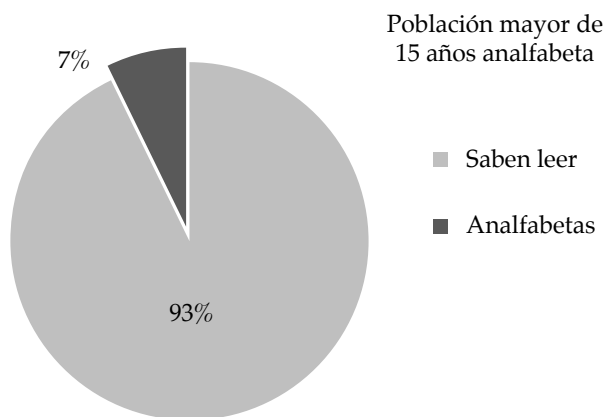
Derecho a la educación: asistencia a la escuela y analfabetismo

Los niños y niñas de 6 a 11 años que no asisten a la escuela en México, de acuerdo con el promedio de los 300 distritos electorales, representa 3.06% (ver figura 2). Sin duda, este porcentaje de la población, y no sólo nos referimos a los niños, sino a sus familias y, en muchos casos, a sus comunidades, no está ejerciendo el derecho fundamental a la educación. Este problema parece adquirir una dimensión mayor si lo medimos con un indicador de lo que tendría que ser el resultado mínimo del ejercicio de este derecho: saber leer y escribir, pues el porcentaje de población analfabeta (7%) duplica al de niños y niñas que no asisten a la escuela (ver figura 3).

Figura 2. Asistencia a la escuela: promedio de los 300 distritos electorales



Figura 3. Analfabetismo: promedio de los 300 distritos electorales



Al medir por separado el ejercicio de este derecho en distritos indígenas y no indígenas, los indicadores nos muestran que en los primeros hay un rezago significativo. Tanto el porcentaje promedio de niños y niñas que no asisten a la escuela, como el de analfabetas, son mayores en los distritos indígenas (ver figuras 4 y 5). Este último indicador, particularmente, muestra una importante diferencia: más de trece puntos porcentuales.

Figura 4. Asistencia a la escuela: promedio en distritos indígenas y no indígenas

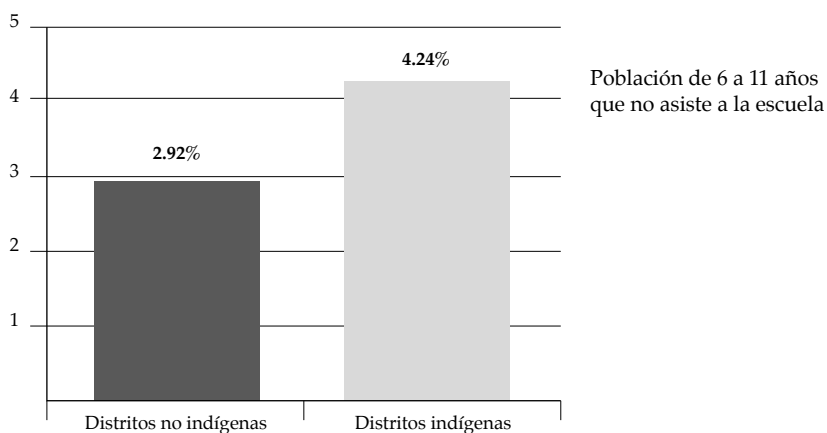
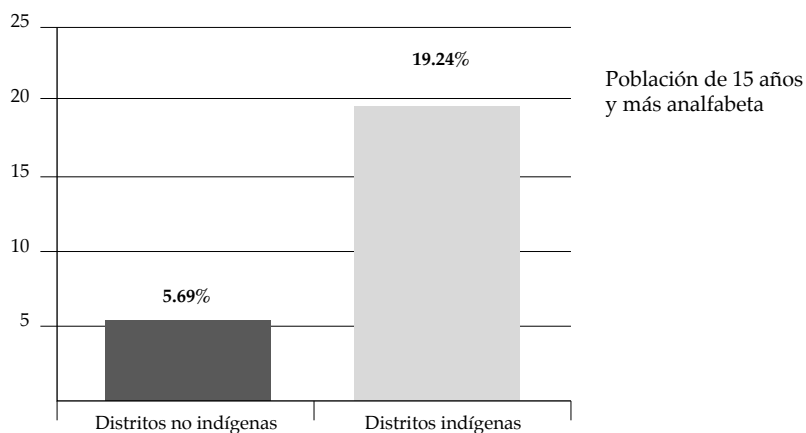


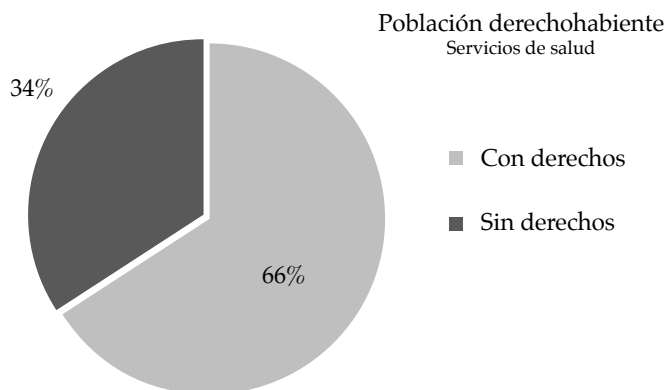
Figura 5. Analfabetismo: promedio en distritos indígenas y no indígenas



Derecho a la salud: acceso a servicios médicos

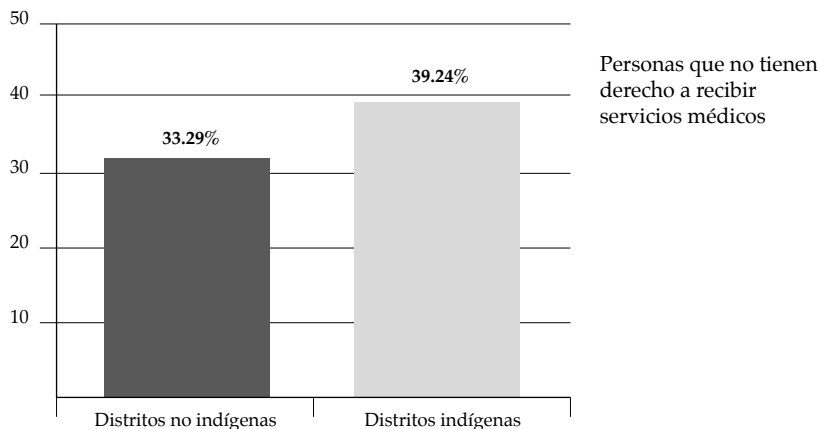
Con base en el promedio porcentual de población que no tiene derecho a recibir servicios médicos en los 300 distritos electorales, una tercera parte del total, podemos afirmar que hay un marcado déficit nacional en materia de ejercicio del derecho a la salud (ver figura 6).

Figura 6. Personas sin derecho a servicios médicos: promedio de los 300 distritos electorales



En este indicador encontramos datos que refuerzan la impresión de que hay un déficit mayor en el ejercicio de derechos sociales en los distritos indígenas, pues en éstos el porcentaje de población sin derecho a servicios de salud supera casi en 6% el porcentaje de los distritos no indígenas (ver figura 7).

**Figura 7. Población sin derecho a servicios médicos:
promedio en distritos indígenas y no indígenas**



Derecho al voto: abstencionismo y votos nulos

En las recientes elecciones federales en México, el promedio del porcentaje de abstencionismo en los 300 distritos electorales, para la elección presidencial, fue un poco más de 36% (ver cuadro 9); además, cerca de 2.5% de los votos emitidos para esta elección fueron anulados por presentar inconsistencias, las cuales pudieron ser alteraciones intencionales con el fin de expresar inconformidad o errores de los votantes en el llenado de las boletas (ver figura 9).

**Figura 8. Porcentaje de votos en la elección presidencial de 2012:
promedio de 300 distritos electorales**

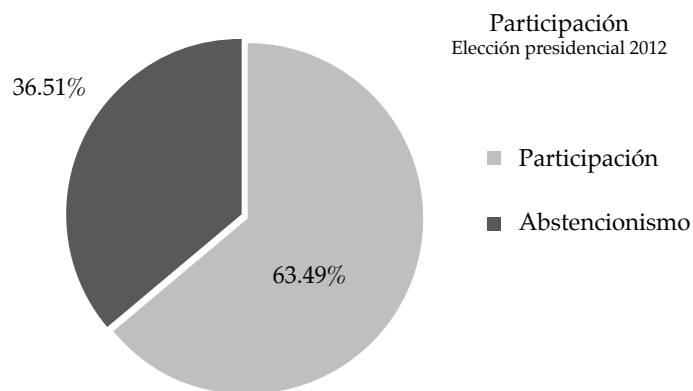
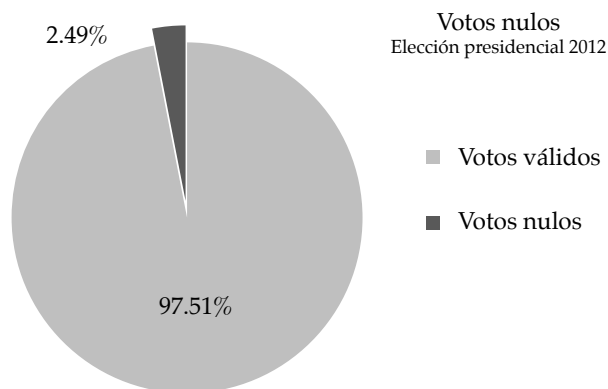


**Figura 9. Porcentaje de votos nulos en la elección presidencial de 2012:
promedio de 300 distritos electorales**



En contraste con la tendencia encontrada en la dimensión social del ejercicio de derechos, según la cual el déficit en los distritos indígenas es mayor que en los no indígenas, en lo que respecta a la dimensión política, medida con el porcentaje de participación electoral, vemos una clara diferencia favorable a los distritos indígenas. El porcentaje de abstencionismo en estos últi-

mos es alrededor de 6% menor que en los distritos no indígenas (ver figura 10). Sin embargo, la mayor participación electoral en los distritos indígenas va acompañada de un leve aumento, un punto porcentual de diferencia, en la proporción de votos nulos (ver figura 11).

Figura 10. Promedio de abstencionismo en distritos indígenas y no indígenas

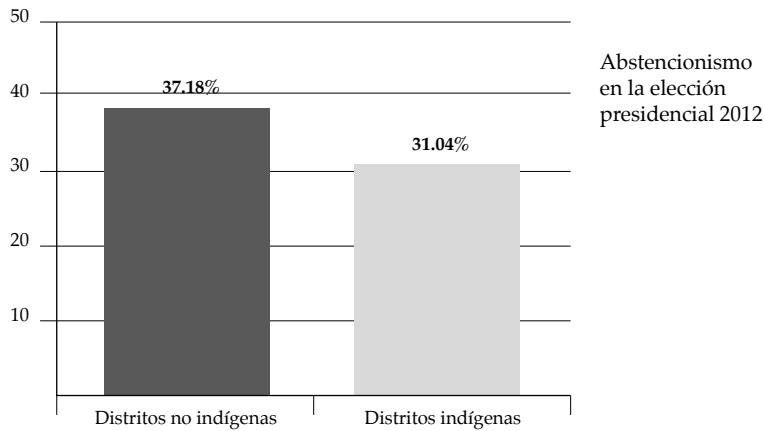
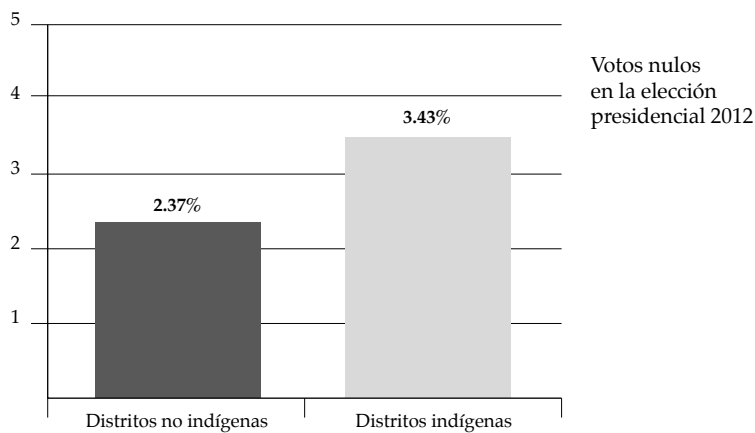


Figura 11. Promedio de votos nulos en distritos indígenas y no indígenas



Relación entre ejercicio de derechos políticos y sociales

Hasta este momento podemos afirmar dos cosas: primero, hay una clara diferencia en el ejercicio de derechos entre los distritos indígenas y los no indígenas; segundo, al menos con los indicadores utilizados en este trabajo, la tendencia que apunta a un rezago en la dimensión social del ejercicio de derechos en los distritos indígenas cambia cuando pasamos a la dimensión política. En otras palabras, los distritos indígenas parecen ejercer menos los derechos sociales y más los derechos políticos en comparación con el resto de los distritos del país.

Para continuar el análisis hicimos un primer acercamiento a la relación general entre el voto y el ejercicio de derechos sociales en el total de distritos electorales, según nuestros indicadores. No encontramos alguna correlación significativa, sin embargo es interesante el comportamiento de los distritos indígenas. Como puede observarse en las gráficas de dispersión, los distritos indígenas comparten algunas pautas de distribución, pero también encontramos que forman algunos subgrupos que vale la pena revisar con mayor cuidado.

Por un lado, debido a las razones expuestas en el análisis previo, los distritos indígenas tienden a distribuirse hacia la zona superior del eje de porcentaje de voto y hacia la zona derecha del eje de los indicadores de educación y salud; cabe destacar que el grupo de distritos indígenas es el que combina los más altos porcentajes de analfabetismo con los más altos porcentajes de voto (ver figura 12). Por otro lado, una de las diferencias más importantes dentro del grupo de distritos indígenas es la relacionada con los votos nulos, pues se distinguen dos subgrupos, ambos con altos niveles de participación, pero en un caso el porcentaje de votos nulos es bajo, y en el otro, alto (ver figura 13).

Figura 12. Relación entre porcentaje de voto y de analfabetismo en 300 distritos electorales

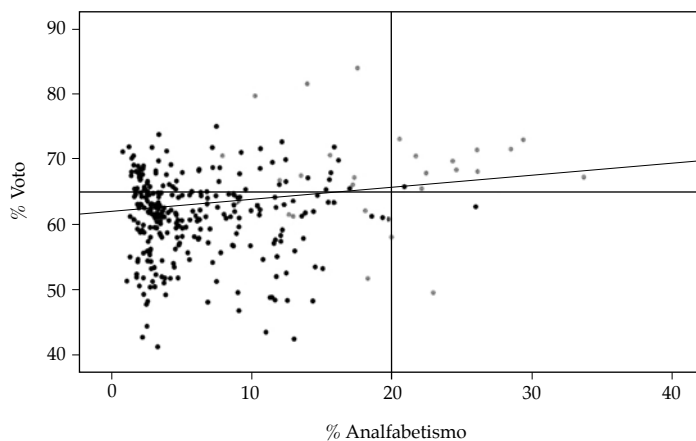
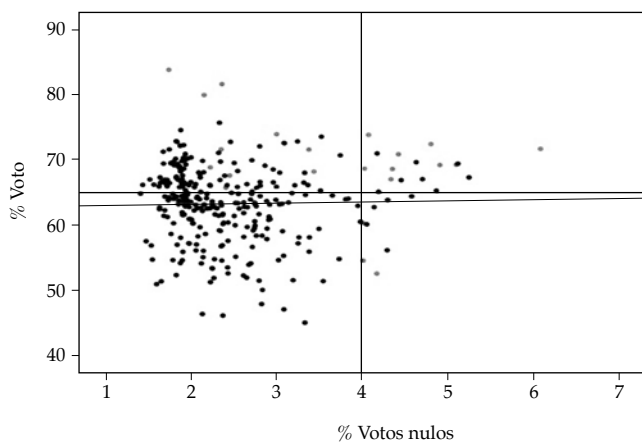


Figura 13. Relación entre porcentaje de voto y de votos nulos en 300 distritos electorales



Tendencias geográficas

Con el propósito de obtener más información sobre las tendencias observadas en la exploración estadística previa, en esta sección aplicamos herramientas de información geográfica. Para ello creamos tres categorías or-

dinales, las cuales utilizamos para clasificar el ejercicio de derechos en los distritos electorales. En los mapas, la categoría *bajo*, agrupa a los distritos que muestran los mayores porcentajes de abstencionismo, de analfabetismo, de niños y niñas que no asisten a la escuela y de personas que no tienen derecho a servicios de salud, por lo cual tienen un bajo grado de ejercicio de derechos políticos y sociales. La categoría *alto* agrupa, en contraste, a los distritos que presentan los mayores niveles de ejercicio de derechos. Hay también una categoría para los distritos que están en una situación intermedia.

Respecto al ejercicio del derecho a la educación, si bien el porcentaje de niños y niñas que no asisten a la escuela no marca diferencia entre los distritos indígenas y los no indígenas (ver figura 14), el porcentaje de población analfabeta prácticamente hace la distinción en el mapa nacional entre estos dos tipos de distritos, pues es precisamente en los distritos indígenas donde se concentran los más altos porcentajes de analfabetismo en todo el país, y sólo en la península de Yucatán predomina el nivel medio de este indicador. Cabe destacar que ningún distrito indígena alcanza el nivel alto de este indicador (ver figura 15).

Figura 14. Ejercicio del derecho a la educación: asistencia a la escuela

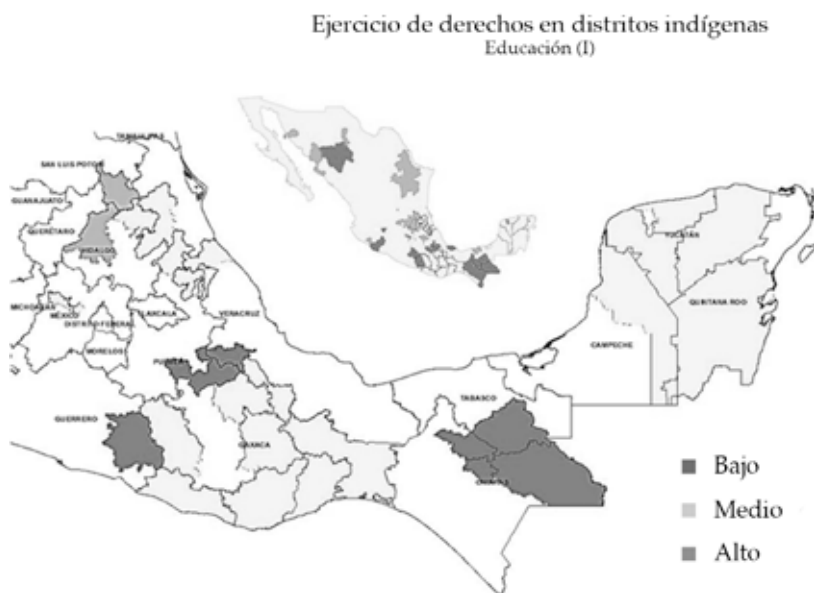
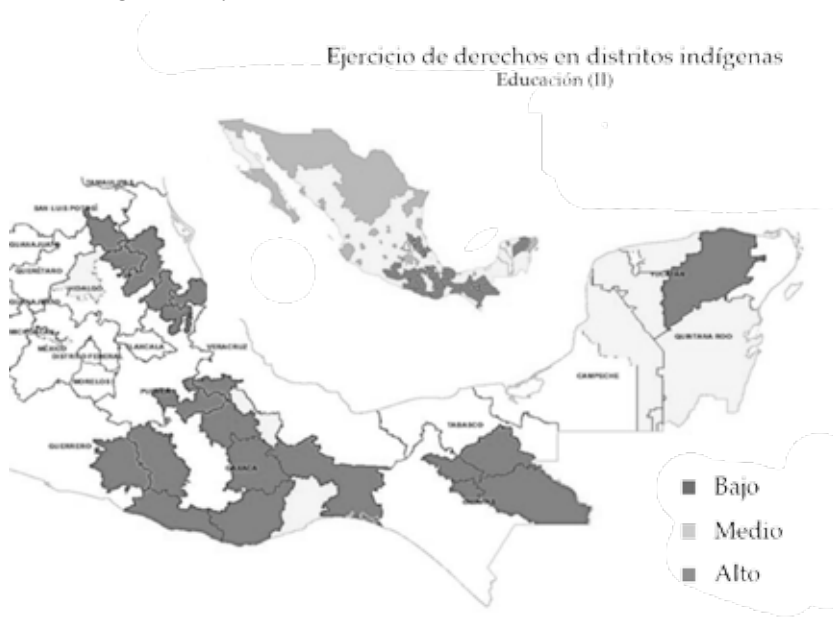


Figura 15. Ejercicio del derecho a la educación: analfabetismo



En una situación similar se encuentra el ejercicio del derecho a la salud. Se puede observar que los distritos que presentan los porcentajes más altos de población sin derecho a servicios de salud se concentran en la zona centro y sur del país. La mayoría de los distritos indígenas pertenecen a la categoría *bajo* del indicador y los restantes, ubicados principalmente en la Península de Yucatán, a la categoría *medio*. Igual que en el caso de uno de los indicadores con el que medimos el ejercicio del derecho a la educación, analfabetismo, tampoco aquí encontramos algún distrito indígena que alcance la categoría *alto* (ver figura 16).

Figura 16. Ejercicio del derecho a la salud: derechohabiencia



Finalmente, los mapas también permiten distinguir con claridad en los distritos indígenas una tendencia de alta participación electoral combinada con un significativo porcentaje de votos nulos. Así, observamos que los valores más altos del indicador que mide el ejercicio de derechos políticos, voto, se presentan en el centro y sur del país. Con excepción de dos distritos ubicados en el estado de Oaxaca, todos los distritos indígenas pertenecen a las categorías *alto* y *medio* de este indicador. Sin embargo, la situación se invierte cuando vemos la distribución de otro indicador, los votos válidos. En este caso, con excepción de un distrito de Oaxaca y otro de Yucatán, todos los distritos indígenas pertenecen a las categorías *bajo* y *medio* (ver figuras 17 y 18).

Figura 17. Ejercicio del derecho al voto

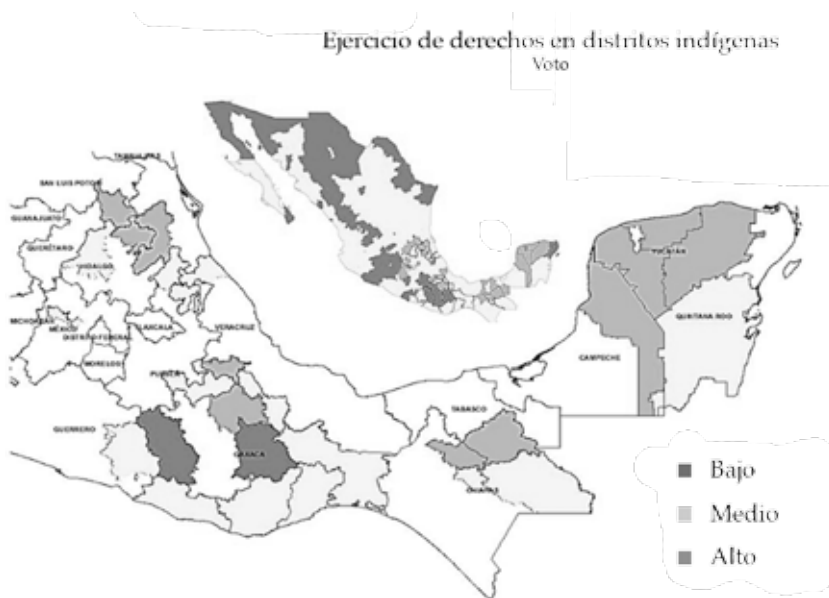
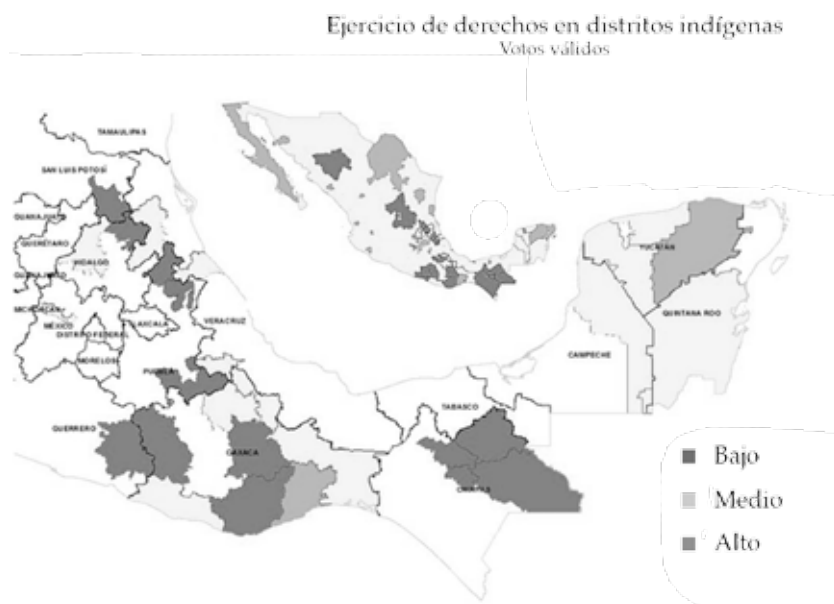


Figura 18. Ejercicio del derecho al voto: votos válidos



Mas allá de ilustrar lo que ya habíamos descrito en la exploración estadística previa, el análisis geográfico nos permite distinguir algunas tendencias que deben servir para orientar el trabajo de investigación sobre este tema, con el fin de focalizarlo y buscar los factores sociales y culturales que influyen en estos tipos de comportamiento.

En resumen, observamos que, si bien la mayoría de los distritos indígenas tienen en común que predomina la combinación de bajo grado de ejercicio de derechos de educación y salud, y alto grado de participación electoral, también existen marcadas diferencias regionales que atraviesan las divisiones de las entidades federativas (ver figura 19).

Al respecto, de acuerdo con los indicadores que utilizamos para medir el ejercicio de derechos básicos, podemos distinguir tres tipos de distritos indígenas:

- Tipo uno: *Ambivalente*. Combina bajos niveles de ejercicio de derechos sociales con alta participación electoral, pero también alto porcentaje de votos nulos. En esta categoría entran los distritos de Chiapas y las regiones formadas, en un caso, por Zongolica (Veracruz), Ajalpan (Puebla) y Teotitlán (Oaxaca), y en el otro por Tantoyuca y Papantla (Veracruz), Huauchinango y Zacapoaxtla (Puebla).
- Tipo dos: *Deficitario*. Todos los indicadores de ejercicio de derechos sociales y políticos (educación, salud, voto) son bajos y hay un alto porcentaje de voto nulo. En esta categoría están Tlapa (Guerrero), Tlacolula, Tlaxiaco, Pinotepa y Miahuatlán (Oaxaca).
- Tipo tres: *Integral*. Los indicadores muestran un ejercicio medio de derechos sociales y alta participación electoral, con un porcentaje de voto nulo también medio. A esta categoría pertenecen los distritos de Yucatán.

Explicar estas diferencias requiere, sin duda, de un análisis más profundo, que incorpore otros indicadores, los cuales deben tomar en cuenta la evolución histórica de las variables; sin embargo, a manera de reflexión general, podemos decir lo siguiente: salta a la vista que los tipos dos, *deficitario*, y tres, *integral*, presentan cierta coherencia teórica, al menos desde el enfoque que adoptamos para este trabajo. Es decir, si teóricamente la participación política, y particularmente el voto, es un medio para influir en la toma de decisiones políticas a favor de las demandas e intereses de los votantes, se

entiende que, en aquellos lugares donde el ejercicio del derecho al voto es bajo, hay pocos incentivos para que los gobernantes tomen decisiones que busquen mejorar las condiciones de la mayoría de los ciudadanos. Se presenta así un círculo vicioso, en el cual el bajo ejercicio de derechos políticos limita la ampliación de los derechos sociales y, a su vez, el bajo ejercicio de derechos sociales reduce la capacidad de ejercer los derechos políticos de manera efectiva. En este escenario se pueden explicar las tendencias de los distritos de tipo *deficitario*.

El mismo supuesto teórico permite explicar que en los distritos de tipo *integral*, donde la participación electoral es alta, los gobiernos tengan incentivos para atender las demandas de los votantes y, por lo tanto, tomen decisiones que favorezcan el ejercicio de los derechos sociales de la mayoría de ciudadanos.

En cambio, los distritos del tipo *ambivalente* refutan, en una primera aproximación, este supuesto teórico. Aparentemente, el bajo ejercicio de derechos sociales básicos, educación y salud, no afecta la capacidad de ejercer el voto; no obstante, la alta participación electoral, que teóricamente es un medio de presión para que los gobernantes tomen en cuenta las demandas e intereses de los votantes, no se refleja en políticas públicas que mejoren las condiciones sociales de la mayoría de los ciudadanos.

Figura 19. Tipos de distritos indígenas de acuerdo con el ejercicio de derechos básicos



Consideraciones finales y comentario sobre aspectos metodológicos

Es evidente que los resultados de la exploración general presentada en este trabajo no son suficientes para intentar explicar las tendencias estadísticas y geográficas encontradas. Para ello se requiere realizar un análisis más minucioso y exhaustivo. No obstante, la aparentemente simple tarea de delinear tendencias con base en evidencia empírica actualizada permite al Instituto Federal Electoral orientar sus acciones de investigación futuras para alinearlas a sus fines estratégicos y, de esta manera, fortalecer sus políticas de promoción de la participación democrática, en este caso particular, con los pueblos indígenas.

Uno de los resultados más importantes de este trabajo tiene que ver con los aspectos metodológicos. En México, la posibilidad de cruzar variables socioeconómicas y electorales de grupos de población geográficamente delimitados eran muy limitadas hasta hace algunos años, ya que las instituciones responsables de la geografía y estadística electorales federales (IFE) y

del Censo de Población y Vivienda (INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía) utilizan sistemas diferentes para clasificar la información en el nivel de mayor desagregación. Esto ha sido en parte subsanado con el proyecto *Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales*,²⁶ el cual homologa ambos sistemas y permite consultar información del Censo de Población y Vivienda en el nivel de las secciones electorales. El problema es que las secciones se modifican continuamente y, por lo tanto, cualquier cruce entre variables socioeconómicas y electorales requiere, invariablemente, de un trabajo previo de homologación que puede ser muy complejo y lento.

Es por lo anterior que en el presente trabajo seleccionamos como unidad de análisis el distrito, en lugar de la sección electoral. Estamos conscientes de que es necesario llegar al nivel de sección para fortalecer la validez y precisión del análisis. Un simple ejercicio nos permite comprender esta necesidad: si ubicamos las secciones electorales que tienen 40% o más población que habla lengua indígena, encontramos que las comunidades indígenas no sólo se concentran en ciertas zonas de los propios distritos indígenas, sino que hay concentraciones de población indígena muy importantes en diferentes zonas del país, las cuales no forman parte de alguno de los distritos indígenas (ver figura 20); incluir estas comunidades al análisis muy probablemente modificará las tendencias observadas, ya sea que las refuerce o que las diluya. En cualquier caso, es necesario continuar la exploración con la sección como unidad de análisis, en lugar del distrito. Así, en este trabajo se presentaron los resultados de una primera etapa de investigación, previa a la homologación que se debe llevar a cabo para poder realizar el análisis estadístico y geográfico en el nivel de las secciones electorales.

²⁶. De acuerdo con la descripción del sistema, que aparece en el portal del proyecto, <http://gaia.inegi.org.mx/geoelectoral/viewer.html>, “las variables del Censo de Población y Vivienda 2010 vinculadas a la cartografía electoral, permiten analizar la información sociodemográfica básica, para el conocimiento sobre el tamaño, la composición y la distribución territorial de la población, los hogares y las viviendas existentes en la República Mexicana. Para cumplir este objetivo, el IFE y el INEGI, generaron la información necesaria para mostrarla a través del proyecto Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales, cuyo fin es instrumentar una herramienta que permita realizar análisis territoriales en las escalas geográficas electorales”.

Figura 20. Distritos y secciones electorales con 40% o más población indígena



Bibliografía

- Benton, Allison, "El efecto de las reglas electorales sobre el comportamiento de la votación indígena en el estado mexicano de Oaxaca", *Política y gobierno*, vol. XVI, núm. 1, 2009.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Dahl, Robert, A., *La poliarquía: participación y oposición*, trad. Julia Moreno San Martín, Madrid, Tecnos, 1989.
- Di Palma, Giuseppe, "La consolidación democrática: una visión minimalista", *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 42, 1988.
- González Galván, Jorge Alberto, "La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLI, núm. 121, enero-abril, 2008.
- Horowitz, Donald, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985.

- Instituto Federal Electoral y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nuestra Democracia*, México, FCE-PNUD-OEA, 2010.
- Instituto Federal Electoral, *Organización del Proceso Electoral Federal 2005-2006*, México, IFE, 2006.
- Lartigue, François y Víctor Franco, "Diagnóstico general y recomendaciones puntuales", *Procesos electorales en regiones indígenas*, México, IFE-CIESAS, 2002.
- Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- O'Donnell, Guillermo, "Estado, democracia y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, núm. 128, noviembre-diciembre, 1993.
- Phillips, Susan D., "Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada", *International Journal of Canadian Studies*, núm. 14, otoño, 1996.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994.
- Van Cott, Donna Lee, "Institutional Change and Ethnic Parties in South America", *Latin American Politics and Society*, vol. 45, núm. 2, 2003.
- Yashar, Deborah "Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America", *World Politics*, vol. 52, núm. 1, octubre de 1999.

· SEMBLANZA DE LOS PARTICIPANTES ·

reflexiones sobre
· DERECHO ELECTORAL ·



José Alejandro Luna Ramos

Nació en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 23 de marzo de 1941. En este lugar realizó su instrucción básica, media y superior. Es egresado de la Escuela de Derecho de Chiapas, con sede en San Cristóbal de las Casas, donde se graduó con la tesis intitulada “Efectos jurídicos y socioeconómicos de la Huelga”.

Efectuó estudios de posgrado en el Instituto de Derecho comparado de la Universidad Nacional Autónoma de México. Diplomado en el “VI Curso de Posgrado en Derecho, Política y Criminología” en la especialidad de Derecho Administrativo y “XVIII Curso de Posgrado en Derecho” en la especialidad de Ciencia Política, ambos en la Universidad de Salamanca, España. Estudios de Maestría en la Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho, en la Ciudad de México, D.F.

Su carrera judicial inicia en el año de 1968 cuando ocupó el cargo de Jefe de la Oficina Judicial “H”. Desde entonces y hasta la fecha se ha desempeñado como Secretario de Tribunal Unitario, Secretario de Tribunal Colegiado, Secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juez de Distrito y Magistrado de Circuito.

En el aspecto académico ha sido catedrático de la Universidad La Salle, Universidad Iberoamericana, Universidad Anáhuac Campus Sur, asimismo impartió clases en el Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México así como de la Universidad Panamericana y en el Instituto de Especialización Judicial del Consejo de la Judicatura Federal.

Es socio fundador del Colegio Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A.C., institución de la que fungió como primer Presidente.

Desde el 21 de abril de 2005, por designación del Senado de la República, a propuesta del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ocupa el cargo de Magistrado de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano el cual preside desde el 10 de agosto de 2011.

Mónica Aralí Soto Fregoso

Es Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Guadalajara; tiene estudios concluidos de Maestría en Educación, con especialidad en docencia, está Diplomada en Derecho Electoral y cuenta con la Especialidad en Justicia Electoral. Tiene más de 19 años ininterrumpidos de experiencia en la materia electoral, en el ámbito federal y local. Laboró en el Instituto Federal Electoral, de 1994 a 2007; posteriormente fue nombrada por el H. Congreso del Estado de Baja California Sur como Magistrada Numeraria del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, para el periodo 2007-2013. Actualmente es Vicepresidenta de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A.C. Presidenta de la Comisión de Capacitación y Cultura Democrática, así como de la Comisión de Género y Justicia del propio Tribunal Electoral local. Integra el Comité de Seguimiento al Pacto para Introducir la Perspectiva de Género en los Órganos de Impartición de Justicia en México, de la AMIJ. Ha participado como ponente en diversos foros internacionales, nacionales y locales, abordando los temas electorales, de justicia, derechos humanos, género, entre otros. Actualmente imparte la materia de Ética Jurídica en la Universidad Autónoma de Baja California Sur, en donde además ha impartido las materias de Derecho Electoral y Sociología del Derecho.

José Miguel Salcido Romero

Realizó sus estudios profesionales en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, donde recibió el título de Licenciado en Derecho con mención honorífica (1982).

Obtuvo la Especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM con mención honorífica (2007).

Obtuvo la Maestría en Derecho opción Constitucional por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM con mención honorífica (2010).

Ha sido profesor de la materia de Garantías Individuales y de Clínica de Procesos Constitucionales en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Chihuahua.

Desde el año de 1985 es profesor de la Universidad Autónoma de Chihuahua, en la que ha impartido los cursos de Derecho Mercantil, Derecho Constitucional, Derecho Laboral y Derecho Electoral.

Por segunda ocasión, y por un periodo de 2013 a 2015 fue designado Presidente de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A.C.

Es Magistrado del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua desde 2001, a partir de diciembre de 2007 fue designado Magistrado Presidente, y por un segundo periodo 2012-2015 fue reelecto Magistrado Presidente.

Roberto Herrera Hernández

Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango.

Ha asistido y cursado diversos diplomados, seminarios, cursos y conferencias, entre los cuales se destacan el “Diplomado en Estudios Políticos y Electorales”, “Diplomado El Juicio de Amparo” y diversos Diplomados en “Derecho Electoral”.

Así mismo ha participado como ponente de diversos tópicos electorales en las ciudades de Durango, Gómez Palacio, San Luis Potosí, Guadalajara, Saltillo, Mexicali, Zacatecas, Distrito Federal, entre otros.

En el ámbito profesional se ha desempeñado como abogado postulante, así como Vocal Distrital del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral en el Estado de Durango, en el periodo comprendido de 1993 a 2007.

Se desempeña como catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango, impartiendo las asignaturas de Derecho Constitucional, Derecho Bancario, Derecho Electoral y Derecho Procesal Mercantil desde 1997 a la fecha.

Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, ocupando el cargo de Presidente de mayo de 2007 al 30 de agosto de 2012; ha ocupado diversos cargos en la Asociación Mexicana de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, AC., de la que actualmente es Presidente.

Diploma y Presea al Mérito en la categoría de Administración de Justicia 2012, otorgada por el Instituto Nacional para la Celebración del Día del Abogado.

José Guillermo Meza García

Se desempeña como Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Abogado y maestro en Derecho por la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. Doctorado en Derecho, con acreditación de suficiencia investigadora en el área de conocimiento de Derecho Mercantil, con Diploma de Estudios Avanzados de la Universidad San Pablo-CEU de Madrid, España. Doctorando en Derecho Electoral, por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Notario Público 136 de la ciudad de Guadalajara, Jalisco, miembro de la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., Colegio Nacional de Notarios y del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco.

Es Miembro de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A.C.

Miembro Fundador del Capítulo Mexicano de la Organización Europea de Derecho Público.

Miembro Fundador y Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho Electoral.

Editorialista de la Revista *Sufragio*, Revista Especializada en Derecho Electoral, Publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, del año 2008 a mayo de 2012.

Coautor en la obra “Derecho Electoral Mexicano una visión: Jalisco”, ediciones Jurídicas y Sociales, Marcial Pons, Madrid 2010, con el capítulo titulado Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco; así como en la obra “Derecho Electoral Comparado”, ediciones Jurídicas y Sociales, Marcial Pons, Madrid 2011, con el capítulo titulado México.

Coautor en la obra “Derecho Registral”, editada por la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Catedrático por más de 25 años de la máxima casa de estudios de Jalisco, la Universidad de Guadalajara, donde ha sido honrado en múltiples oca-

siones con el Reconocimiento “Ignacio L. Vallarta”, otorgado por la Sociedad de Alumnos y el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Ha participado y se ha distinguido como ponente en diversos Congresos, Conferencias Magistrales, Seminarios y Coloquios, tanto a nivel estatal, federal e internacional.

Carlos Alberto Puig Hernández

Licenciado en Derecho, egresado de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (1974); cursó el Doctorado en Derecho (1995) y el Diplomado de “Sistema Político y Régimen Político-Jurídico en México” (1993) en la UNAM así como el Diplomado de “Reformas Laborales: Lecciones y Desafíos para México” (2003), en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México; y obtuvo el “Título de Especialista en Argumentación Jurídica” (2005) en el Curso de Posgrado en Derecho de la Universidad de Alicante (España).

Obtuvo mención honorífica otorgada por la UNAM, en el Examen Doctoral; es Maestro Fundador de la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; fue investigador nacional nivel I (2007-2009) del CONACYT; tiene veinte años como catedrático de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; obtuvo el segundo lugar en el concurso nacional “Ensayo sobre el Derecho del Trabajo en México, desde la Independencia hasta nuestros días”, convocado en el marco de los festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución, otorgado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el 2010, y el Congreso del Estado de Morelos le otorgó la Medalla al Mérito Académico del Premio Estatal de Abogados “Antonio Díaz Soto y Gama” 2012. Se ha desempeñado en el sector laboral y de la seguridad social durante 18 años, en el ramo educativo 10 años, en el área electoral 8 años y actualmente es Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

Ha impartido clases en licenciatura y en posgrado en las Universidades Autónoma del Estado de Morelos, y Anáhuac así como en la UNAM, el Centro Internacional de Estudios de Seguridad Social y el Instituto de Posgrado en Derecho durante más de veinticinco años; ha participado como ponente

en diecisiete diplomados y asistido a treinta y cuatro congresos y reuniones, en los cuales se ha desempeñado como ponente en veinte de ellos; ha publicado doce artículos en revistas jurídicas especializadas, colaborado en la edición de once libros y publicado tres libros en Editorial Porrúa, titulados *Teoría y práctica de la huelga en México* (1989), *Temas sobre el procedimiento de huelga* (2007) y *La huelga en los servicios públicos de México* (2011).

Alejandro Medina Pérez

Es Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL; cuenta con maestrías en Ciencia Política y Derecho Constitucional así como doctorado en Derecho Constitucional por la Universidad de París II Panthéon-Assas donde obtuvo la máxima mención honorífica Tres Bien con felicitaciones del jurado; además cursó el Diplomado en Constitución y elecciones impartido por la Academie Internationale de Droit Constitutionnel en Túnez. Ha sido Investigador Nacional nivel I, acreditado por el Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

Ha sido Coordinador General del Instituto de Investigaciones Jurídicas en la Universidad en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Profesor-investigador de tiempo completo en el CITEJYC de la misma institución, impartiendo las materias de Derecho constitucional y derecho electoral entre otras. Ha escrito diversos artículos y ha sido ponente en foros nacionales e internacionales sobre la materia electoral.

Ha colaborado de igual manera, en los periódicos regionales: *El Norte* de Grupo Reforma en Monterrey N.L., *El Mañana de Reynosa*, Tamaulipas y *Novedades de Saltillo*.

Designado por el Congreso del Estado al cargo de Comisionado ciudadano de la Comisión Estatal Electoral en Nuevo León en diciembre del 2004 donde fue designado por sus pares como Instructor y Secretario de la misma.

Miembro del Colegio de Doctores en Derecho en el Estado de N.L. y miembro de la Asociación de Juristas Franco-Latinoamericanos “Andrés Bello” con sede en París, Francia.

Director de Enlace con la Sala Superior adscrito a la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación así como también Secretario Privado y Técnico de la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Actualmente Magistrado Numerario del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León designado por el H. Congreso del Estado de Nuevo León.

Bruno Refugio Carrillo Medina

Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León Generación 1992-1997.

Maestro en Administración y Alta Dirección por la Universidad Iberoamericana Campus Torreón (2000-2002).

Estudios concluidos del Doctorado en derecho por la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Laboró en la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León de 1997 al 2005 en las áreas de Organización y Estadística Electoral, Administración y Capacitación Electoral, concluyendo su encargo como Jefe de Procesos Electorales.

Fue designado Consejero Electoral por el Distrito quinto federal del IFE para el proceso electoral 2005-2006.

Fue Secretario de Estudio y Cuenta en la Ponencia del Magistrado Electoral Dr. José Luis Prado Maillard en el Tribunal Estatal Electoral de Nuevo León en el proceso electoral 2006.

Fue profesor de la Universidad Regiomontana de las materias de juicio de amparo y derecho penal parte general.

Es profesor de licenciatura y de posgrado en esta facultad, coordinando actualmente la maestría en derecho procesal constitucional que se imparte en convenio con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Coordinador académico de la Subdirección de Posgrado de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Fue Coordinador Regional del Centro de Capacitación Judicial Electoral e Investigación de la Sala Regional Monterrey de 2008 a 2011.

Actualmente es Secretario de Estudio y Cuenta en la Ponencia del Magistrado Electoral Dr. Alejandro Medina Pérez en el Tribunal Estatal Electoral de Nuevo León.

Ana Mireya Santos López

Originaria de Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

Egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO).

Cursó la maestría en Derecho Penal en la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO).

Completó en la ciudad de Cali, Colombia, el seminario de Formación de Jueces y Magistrados para el Nuevo Proceso Penal Acusatorio.

Acreditó módulos de litigación oral impartidos en Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, por Proderecho.

Se capacitó con el curso del sistema acusatorio adversarial que fue convocado por el Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Catedrática del Instituto de Especialización y Capacitación Judicial del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado, en la especialidad del sistema acusatorio adversarial.

Actualmente cursa la maestría en Derecho Político Electoral, en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, y el Diplomado en Derecho Electoral, impartido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca.

En 1988 ingresó al Poder Judicial del Estado, como Secretaria de Acuerdos, categoría que desempeñó en los Juzgados de Zacatepec, Distrito Mixe, Teotitlán del Valle, Distrito Tlacolula, y Oaxaca de Juárez, Distrito Centro, todos en el estado de Oaxaca.

De 1988 a 1993, y de 1996 al 2000, fue Secretaria de Estudio y Cuenta de la Primera Sala Penal del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado.

En el año de 1995, fungió como Agente del Ministerio Público adscrita a la Dirección de Control de Procesos, Juzgado Cuarto Penal y Primera Sala Penal del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado.

En el año de 1998, se desempeñó como Secretaria de Estudio y Cuenta y Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Oaxaca.

De abril del año 2000 al 2007, se ha desempeñado como juez en los Distritos Judiciales de Etlá, 6° y 4° del Distrito Judicial del Centro.

En el año 2004, sirvió de Magistrada Supernumeraria del Tribunal Estatal Electoral del Estado.

De 2008 a 2011 integró como jueza la Cuarta Sala Penal del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado.

El 12 de enero del presente año fue electa magistrada propietaria del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, por la sexagésima primera Legislatura del Estado de Oaxaca, previo examen de oposición convocado por el mismo Poder Judicial del Estado.

Daniel Ruiz Morales

Licenciado en Derecho egresado de la Facultad de Derecho de la “Universidad Veracruzana”, Xalapa, Veracruz (1966-1970). Maestro en Derecho Constitucional y Amparo, por la Universidad Cristóbal Colón, Veracruz, Veracruz (2001-2002). Master en Derecho Penal, Procesal Penal y Criminología por la Universitat de Girona, Cataluña, España. Doctor en Derecho por la Universidad de la provincia de Almería, Comunidad Autónoma de Andalucía, España.

Asistente de diversos cursos de actualización en materia electoral, penal, constitucional y amparo.

Dentro del Poder Judicial de la Federación se desempeñó entre los años de 1973 a 1996 en los cargos de Actuario, Secretario Proyectista, Secretario de Acuerdos en el entonces Juzgado Tercero de Distrito en el Estado con residencia en la Ciudad de Tuxpan, así como juez instructor y secretario instructor del Tribunal Federal Electoral en la Sala Regional Xalapa, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal en los procesos electorales federales de 1990-1991, 1993-1994 y 1996-1997.

En el Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave ha sido Juez de Primera Instancia; Magistrado Supernumerario entre los años de 1996 a 1998; Consejero Magistrado del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz de 1998 a 2001; magistrado adscrito a la Quinta Sala del Tribunal Superior de Justicia; Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia; Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia y desde el 21 de julio de 2009, a la fecha, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Ignacio de la Llave.

Leonardo Valdés Zurita

Es doctor en Ciencia Social, con especialidad en Sociología, por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México con la tesis “Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México (1977-1991)”.

Desde 1993 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha publicado más de 50 artículos en revistas especializadas en temas político-electorales, y más de 30 capítulos en obras colectivas.

Fue Profesor titular en el departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana y en la Facultad de Derecho y Administración Pública de la Universidad de Guanajuato.

Ha impartido, como profesor invitado, cursos de grado y posgrado en universidades en México y en el extranjero, y dictado más de 100 conferencias en eventos académicos nacionales e internacionales.

En su experiencia como funcionario electoral, destacan los siguientes cargos:

- Director Ejecutivo de Organización Electoral en el Instituto Federal Electoral.
- Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal, durante este encargo impulsó la creación de instrumentos normativos para fomentar y facilitar la participación electoral de ciudadanos con discapacidad, y los trabajos de investigación sobre modalidades de votación electrónica.

En febrero de 2008, fue designado Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral por los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados, cargo que desempeña actualmente.

Marco Antonio Baños Martínez

Es originario de Pachuca, Hidalgo. Fue designado Consejero Electoral el 8 de febrero de 2008.

Entre febrero y septiembre del 2008 se desempeñó como Presidente de la Comisión del Registro Federal Electoral. Durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, presidió la Comisión de Capacitación y Organización Electoral.

También fue Presidente la Comisión Temporal para realizar las investigaciones y estudios técnicos que permitan determinar la viabilidad o no de utilizar instrumentos electrónicos de votación en los procesos electorales federales, de diciembre del 2009 a julio del 2010. Además, entre febrero del 2010 a febrero del 2011 presidió la Comisión de Quejas y Denuncias.

A partir de agosto hasta diciembre del 2011 fue Presidente de la Comisión del Registro Federal Electoral. En agosto del mismo año concluyó su presidencia en la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, iniciada el mismo mes del 2010.

Entre julio del 2011 hasta marzo del 2012 fue Presidente de la Comisión temporal de Revisión del Anteproyecto de Presupuesto del IFE para el Ejercicio Fiscal 2012.

Actualmente es Presidente de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, y en consecuencia del Comité de Radio y Televisión; así como del Grupo de Trabajo integrado por Consejeros Electorales para dar seguimiento a los procedimientos de revisión y resolución de Informes Anuales que presenten los partidos políticos nacionales correspondiente al ejercicio 2010.

Posee la maestría en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la cual concluyó con la tesis intitulada: “Transparencia y acceso a la información pública en México; Estudio comparado sobre su diseño e implementación”. También cuenta con la Especialidad en Cultura de la Legalidad, por la misma casa de estudios.

Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, donde se tituló con la tesis: “Instituto Federal Electoral: nuevas autoridades encargadas de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones”.

Es miembro fundador del Instituto Federal Electoral, donde ocupó la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, así como los cargos de Director del Secretariado, Director de Estadística y Documentación Electoral, y Subdirector de Coordinación Regional de la Segunda Circunscripción, en la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

Colaboró como asesor en el Consejo de Información Pública del Distrito Federal, así como en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión para la Reforma del Estado. En el ámbito privado ha sido consultor especializado en materia electoral, y en su trayectoria como servidor público, fue Jefe del Departamento de Estudios Políticos en la Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de

Gobernación y Subdirector del Consejo de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) en la Delegación Cuauhtémoc.

Cuenta con diversas publicaciones en periódicos y revistas especializadas, y ha dictado conferencias en distintos foros académicos e institucionales. Ha impartido cursos y diplomados en instituciones como el ITAM, el INAP, la UNAM y la UAM.

Es coautor de los libros: “Monitor Democrático ¿Constitucionalizar democratiza? A 200 años de la Independencia Nacional y a 100 años de la Revolución Mexicana”, con el ensayo “La Construcción del Estado Democrático en México” (Editorial Porrúa, Facultad de Derecho de la UNAM, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid, COPUEX, 2011); “Monitor democrático. Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009”, con el ensayo “Nuevo modelo de comunicación política: Libertad de expresión y reforma electoral” (Editorial Porrúa, Facultad de Derecho de la UNAM, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid, COPUEX, 2010); “Monitor democrático ¿Polarización en las expectativas democráticas 2008-2009?”, con el ensayo “La reforma electoral y el IFE de cara a las expectativas democráticas” (Editorial Porrúa, Facultad de Derecho de la UNAM, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid, COPUEX, 2009).

También es coautor de: “Instituto Federal Electoral, 20 años” con el ensayo “El IFE: palanca del cambio político en México” (Centro de Desarrollo Democrático, 2010); “Reforma Electoral 2007: sus efectos e implicaciones procedimentales”, con el ensayo “Los desafíos para el Registro Federal de Electores” (FEPADE, 2008); “Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, avances y retrocesos (Memorias y Perspectivas)”, con el ensayo “Transparencia, elecciones y confianza: retos y perspectivas”(INFODE, 2008); así como “Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina”, con el ensayo “El Servicio Profesional Electoral”, en coautoría con Mauricio Merino (Fondo de Cultura Económica, 1998).

Lorenzo Córdova Vianello

Licenciado en Derecho por la UNAM y doctor de investigación en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM con licencia y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

Autor de varios textos sobre temas electorales, constitucionales y de teoría política. Sus últimos libros son *Derecho y Poder. Kelsen y Schmitt frente a frente* (FCE, 2009) y, en coautoría con César Astudillo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional* (IIJUNAM, 2010), además coordinó conjuntamente con Pedro Salazar, *La reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo* (TEPJF, México, 2008); y con César Astudillo, *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites* (IIJUNAM, 2011).

En 2010 recibió el premio Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos de la UNAM. Es miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Desde diciembre de 2011 fue designado por la Cámara de Diputados como Consejero Electoral del IFE.

Arminda Balbuena Cisneros

Es Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España y licenciada en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Es miembro distinguido de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, Colegio de Profesionistas A.C.

Asimismo, es miembro del Comité Consultivo de la revista *Dikaion*, de la Universidad la Sabana, Colombia; del Consejo de Dictaminadores de las publicaciones *De Jure* y *Colección de Estudios Jurídicos*, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colima; y del Comité Editorial de la *Revista Presencia Jurídica* de la División del Posgrado de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Es también Miembro Evaluador del Consejo Nacional para la Acreditación de la Educación Superior en Derecho.

En el ámbito académico ha impartido las cátedras de Sociología, Derecho Constitucional, Teoría del Estado, Introducción a la Hermenéutica y Derecho Constitucional en la Universidad de Guanajuato.

Ha sido Coordinadora (2004-2008) y miembro del Comité Curricular (2002-2004) del Doctorado Interinstitucional en Derecho de la Región Centro Occidente de la ANUIES; Coordinadora de Posgrados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato (2002-2005); y Coordinadora de Diplomados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato (1999-2000).

Se ha desempeñado como Asesora Jurídica del Sindicato de los Trabajadores Administrativos de la Universidad de Guanajuato (1994-1996) y como Proyectista en el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito en esa misma entidad (1993).

Fue miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1.

Es autora del libro *Suprema Corte de Justicia de la Nación y Jurisdicción Constitucional en México*, editado por la Facultad de Derecho y la Dirección General de Extensión de la Universidad de Guanajuato (2005) y ha publicado diversos artículos, entre los que destacan: “Límites y control a la Reforma Constitucional en México”, en la revista *Dikaion* (2007) y “El origen antidemocrático de la justicia constitucional”, en la *Revista del Departamento de Investigaciones Jurídicas* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato (2003). En 2010 publicó los artículos de libros titulados; Las figuras de participación ciudadana en México, y Análisis del sistema de nulidades en materia electoral federal.

José Gabriel de la Paz Sosa

Tiene la Licenciatura en Relaciones Internacionales (El Colegio de México), la Maestría en Política Comparada (London School of Economics and Political Science) y la Especialidad en Cultura de la Legalidad (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

Ingresó al Instituto Federal Electoral en 2003. Fue Miembro del Comité de Educación Cívica que diseñó el Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC), y coordinó la “Estrategia para generar confianza y participación ciudadana”, cuyo programa “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado” fue incluido en el Informe de Buenas Prácticas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Actualmente es director de Desarrollo Institucional en el Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral.

Ha sido profesor y expositor de diversas materias sobre Teoría Política y Relaciones Internacionales en los programas de Licenciatura de la Universidad Iberoamericana y la Universidad del Valle de México, y de maestría de la Universidad Americana de Acapulco.

Ha participado como ponente en congresos organizados por instituciones nacionales e internacionales, como la Asociación Latinoamericana

de Estudios Sociales (LASA), la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE), el Center for Civic Education y el Jurado Nacional de Elecciones de Perú.

Ha publicado artículos sobre temas de democracia y educación cívica, como:

- "Desigualdad social y democracia a finales del siglo XX" en Foro Internacional, El Colegio de México, núm. 69, 2002.
- "Democracia y estrategias de desarrollo en América Latina y Asia Oriental durante la segunda mitad del siglo XX", en Latinoamérica, CCyDEL, UNAM, núm. 39, 2004.
- "Citizenship identity and social inequality", Center for Civic Education, 2004, <http://www.civnet.org/pdfs/delaPazGabriel.pdf>
- "Educación para el ejercicio del voto libre y razonado. Un nuevo enfoque en la gestión de las políticas de educación cívica del IFE", en Decisio, CREFAL, 2007.

Luis Jorge Molina Piñeiro

Es Licenciado y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, con estudios revalidados por el Consejo Universitario en las universidades Guillermina de Münster (1966-1967) y de Erlangen-Nürenberg (1976-1978). Es el único Profesor de Derecho que ostenta el Reconocimiento "Catedrático UNAM, Nivel II" como profesor de Carrera Titular "C" Definitivo de Tiempo Completo, adscrito a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, también es Tutor en los programas de Maestría y Doctorado en la División de Posgrado de la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la UNAM.

Es Profesor desde 1965 en la Facultad de Derecho de la UNAM, por concurso público de oposición de las materias de Sociología Jurídica, Derecho Constitucional, Ciencia Política, Teoría Jurídica y Teoría del Estado, en 2012 la Facultad de Derecho de la UNAM le otorgó Diploma y Medalla de Reconocimiento por 45 años de antigüedad Académica. El Dr. Luis Molina Piñeiro, se encuentra incorporado al Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento del Personal Académico PRIDE, Nivel "D" desde 1996: Fue Profesor ordinario titular de Ciencia Política en la Universidad

Iberoamericana (1968-1972). Promovido por la UNAM en la República Federal de Alemania fue Investigador de Tiempo Completo en la Universidad de Münster(1966-1967) e invitado como Profesor Ordinario de la Universidad de Erlangen Nürenberg (1982). En España ha sido Profesor Invitado en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset en Madrid, desde 1998, en el cual a través del Centro de Estudios Sobre México (CESMUE) organizó seis seminarios de Apoyo al Posgrado en Derecho y Ciencias Sociales, sobre temas de Derecho Político-Constitucional Mexicano; seminario que organiza a partir del año 2007 en el Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid.

Ha impartido, promovido por la UNAM, cursos ordinarios de Doctorado: dos en la Universidad Autónoma de Tamaulipas, uno en la Universidad Autónoma de Tlaxcala y uno en la Universidad Benito Juárez de Durango; y de Maestría: dos en la Universidad Panamericana, dos en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, dos en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, uno en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Chihuahua, y otro en el campus de la Laguna, Coahuila, cuatro en el Instituto Internacional del Derecho y del Estado, y uno en la Escuela de Argumentación Jurídica de Puebla. Ha dictado además cursos ordinarios de Posgrado en las universidades autónomas de Chiapas y de Yucatán. Es Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT desde 1992, desde 2007 ostenta el Nivel II. Es miembro de la Academia de la Investigación Científica.

Ha dictado más de 275 cursos semestrales en la Licenciatura, la Maestría y el Doctorado en Derecho en la UNAM y otras instituciones de educación superior; ha participado como conferencista y ponente en diplomados y curso de apoyo al Posgrado en Derecho y Ciencia Política en México, Alemania y España. Ha dictado más de mil conferencias, 230 de ellas en el extranjero, 120 por televisión universitaria y más de 70 por Radio UNAM; asimismo, ha participado desde 1965 en múltiples congresos y reuniones académicas científicas en el país, en el extranjero en Alemania, España, Francia, Inglaterra, Italia, Polonia, Rusia, Bratislava y Estados Unidos de Norteamérica. Ha publicado más de 110 artículos de su especialidad en libros y revistas de México, España y Alemania. Es autor de cinco libros publicados por la UNAM y coautor y coordinador académico y responsable editorial de dieciocho libros publicados por la UNAM, trece de ellos en coedición de la Facultad de Derecho con la editorial Porrúa, todo ellos sobre Derecho Constitucional-Ciencia

Política aplicado a México. Asimismo desde 1962 ha escrito 426 artículos de fondo en revistas y diarios mexicanos de circulación nacional.

Fue Consejero Propietario por la Facultad de Derecho en el Consejo Académico del Área de las Ciencias Sociales, UNAM (1993-1999). Fue representante académico por la Facultad de Derecho en el Congreso Universitario (1990).

El Consejo Universitario de la UNAM le otorgó (1982), como estudiante del Doctorado la Medalla Gabino Barreda; como Profesor el Diploma al Mérito Universitario por 45 años de actividad docente. El Rector de la UNAM lo integró (1995) en la terna de la cual la Junta de Gobierno designó al Director de la Facultad de Derecho. El Consejo Académico del Área de las Ciencias Sociales le concedió el Reconocimiento “Catedrático UNAM” Nivel II. El Presidente de la República Federal de Alemania lo condecoró con la Gran Cruz al Mérito en Grado de Oficial. El H. Consejo Técnico de la Facultad de Derecho de la UNAM le otorgó el premio IUS 2000-2001, y lo propuso al Consejo Universitario como candidato al Premio Universidad Nacional 2004.

Fue presidente de los ex becarios mexicanos en la República Federal de Alemania (1978-1988). Es miembro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados A.C.; es Presidente del Colegio de Profesores-Investigadores Universitarios con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia, A. C., (COPUEX); así como promotor del Doctorado combinado en Derecho y otras Ciencias Sociales, entre la UNAM y las universidades españolas del área de la ciudad de Madrid, España.

Como funcionario universitario y servidor público ha sido: Director General de Divulgación Universitaria, UNAM (1976-1983); Coordinador Académico de las series de Televisión de la UNAM “Introducción a la Universidad”, (Premio Nacional de Periodismo, 1976; y Premio Ondas 1976) y “Divulgación de Temas y Tópicos Universitarios”; Consejero Magistrado de Lista Adicional del Consejo General del Instituto Federal Electoral (1990-1994); Asesor Académico: del Secretario de Pesca (1983-1984), del Rector de la UNAM (1985-1988), del Consejo Asesor Mexicano para la Celebración del Tratado de Libre Comercio (1992-1994), del Instituto Federal Electoral (1994), de la Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1997-1998), y del Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2000-2004).

José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

(Nació el 14 de marzo de 1955)

Es egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM; obtuvo mención honorífica en su examen profesional de licenciatura en donde su tesis fue premiada con el tercer lugar entre las mejores Tesis de Derecho correspondientes al año de 1980. Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas en la London School of Economics and Political Science de Londres, Inglaterra. Doctor en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho en la UNAM. Desde el año de 1981, es catedrático de la Facultad de Derecho, de la cual es profesor por oposición desde 1985. De 1987 a 1990, actuó como Magistrado Supernumerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. A partir de 1990, fue Magistrado propietario del Tribunal Federal Electoral, fungiendo como Presidente de la Sala Regional Xalapa en los procesos electorales federales de 1991 y 1994. En 1995 ocupa el cargo de Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral. De 1996 a 2006 fue Magistrado Electoral de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano jurisdiccional del cual fue presidente a partir del 29 de septiembre del año 2000, cargo que concluyó el 24 de septiembre de 2004.

Ha publicado una gran cantidad de artículos en varias publicaciones y también ha impartido conferencias, a nivel nacional e internacional, sobre la materia político-electoral. A partir de 2001, es Vicepresidente del Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia A. C., (COPUEX).

María Leoba Castañeda Rivas

Nació el 10 de septiembre, es licenciada en Derecho y realizó la Especialidad en Derecho Privado (1987-1990), maestría y doctorado en Derecho en 1991, Sus estudios los realizó en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Cursó en el Instituto Federal Electoral, la Maestría en Instituciones y Procedimientos Electorales. Realizó un Posgrado de Especialización sobre “La Responsabilidad Civil Extracontractual en el siglo XXI”, en la Universidad de Castilla-La Mancha de 2006-2007.

Fue Directora del Seminario de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la UNAM y a la fecha cuenta con 27 años de impartir cátedra ininterrumpida en la Facultad de Derecho de la UNAM; ha recibido diversos reconocimientos por su labor académica y docente. Es miembro del Comité Científico Internacional para la organización de los Congresos de Derecho Familiar. Fue miembro del Servicio Profesional Electoral Mexicano, y se desempeñó como Presidente del Consejo Distrital en las elecciones de 1994, 1996, 2000, 2003 y 2006.

Ha participado como coautora en 11 libros, editados por diversas editoriales de amplio prestigio nacional e internacional.

Ha sido merecedora de múltiples distinciones y premios entre los que destacan:

Reconocimiento que le otorga el IFE por ser la primera mujer elegida como Directora de la Facultad de Derecho de la UNAM, La Legión de Honor Nacional de México la integra como Legionaria. El Ministerio Público de la República del Perú la condecora por su trayectoria profesional, que le ha valido ser designada como la primera mujer que, con justo merecimiento ocupa el cargo de Directora de la Facultad de Derecho de la UNAM. Testigo de Honor de la ex Procuradora General de la República Marisela Morales Ibáñez, en la firma del convenio de Cooperación para combatir la producción de las metanfetaminas en Washington, (DEA). Testigo de honor en la firma de adhesión al Pacto para Introducir la Perspectiva de Género en los órganos de impartición de Justicia en el Distrito Federal, y la instalación del Comité Interinstitucional de seguimiento y evaluación. El jefe delegacional en Álvaro Obregón le otorga el Mérito Ciudadano “Vasco de Quiroga” Mujer del Año 2012. El Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla la nombra “Visitante Distinguido”. Ha sido distinguida en la UNAM en dos ocasiones con la Cátedra Extraordinaria “Félix Pichardo Estrada”, (enero de 2011 y agosto de 2002), Huésped Distinguida del Ayuntamiento de Santo Domingo Distrito Nacional, Capital de la República Dominicana. Ha sido distinguida con la Cátedra Extraordinaria “Rafael Rojina Villegas” en dos ocasiones, (4 de julio de 2008 y 17 de junio de 2009). En la Universidad Autónoma del Estado de Morelos le otorgaron el grado de Doctor Honoris Causa, el 31 de octubre de 2008.

Dong Huu Nguyen

- Fue Coordinador General de los Proyectos de Asistencia Electoral y Cultura Democrática. PNUD/México (2000-2011).
- Actualmente es Asesor Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Estudios

- Doctorado en Sociología Económica. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París (1973).
- Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Lausanne, Suiza (1964).

Experiencia académica

- Investigador Invitado. Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM (2000-2002).
- Profesor Asistente. Universidad de París X (1969-84).

Entre varias funciones en el campo electoral:

- Miembro del Comité de Asesores de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) 2008.
- Coordinador Internacional para la observación electoral en Líbano 2005.
- Jefe de la Misión de Observación Electoral de las Naciones Unidas en Fiji (2001).
- Jefe de Asuntos Electorales. Haití, UNMIH 1994-96.
- Asesor Especial. UNOMSA, Sudáfrica (1993-94).
- Jefe de la División Electoral. Jefe Adjunto de la Misión de Verificación en Eritrea, UNOVER (1993).

Francisco Javier Ramírez Acuña

Nació el 22 de abril de 1952 en Jamay, Jalisco, México. Es abogado por la Universidad de Guadalajara. Desde 1969 es miembro activo del Partido Acción Nacional

Ha sido Diputado al Congreso del Estado de Jalisco en la XLIII (1974-1977) y XLIV (1980-1983) legislaturas, siendo el legislador más joven en la historia de Jalisco. Presidente Municipal de Guadalajara (1998-200) y Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco (2001-2007). Diputado Federal electo por el X distrito del Estado de Jalisco, en la LXI legislatura del Congreso de la Unión (2009-2012), en el periodo de 2009 a 2010 fue Presidente de la

Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y de 2011 a 2012 fue Coordinador del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados y electo por el pleno de la Cámara de Diputados como Presidente del Grupo de Amistad México–Chile. En 2012 fue designado como Embajador de México ante el Reino de España.

Se ha desempeñado como abogado litigante en el libre ejercicio de la profesión, en materia Civil y Familiar. Es maestro de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, en la materia de Derecho Electoral y es articulista del Diario *El Universal* y el *Sol de Guadalajara*; también ha escrito algunos artículos para los periódicos: *El Informador* y *Mural* de la Ciudad de Guadalajara.

Ha participado en diversos cursos, seminarios, conferencias y fundaciones como expositor de temas políticos, de gobierno, gobernabilidad y gobernanza en México, Estados Unidos, en la Universidad de Stmary's Collage de San Antonio Texas, América del Sur, en la Fundación Ortega y Gasset de Madrid, España, y en el Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" de la Universidad Carlos III de Madrid España.

Ha asistido a un gran número de cursos y seminarios sobre política, gestión de gobierno, economía y seguridad nacional, impartidos por organismos mexicanos e internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y la Unión Europea.

En España, creó la Fundación Juan de Oñate en Madrid, España, de la que es Presidente Honorario cuando fue Gobernador de Jalisco; asociada con la Carlos de Amberes, de Madrid y Bruselas. Ha aparecido en varios años en la lista de los 300 líderes más influyentes de México.

Pedro Ojeda Paullada †

Nace en la Ciudad de México, el 19 de Enero de 1934. Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Obteniendo el Título de Licenciado en Derecho.

Director General Jurídico Secretaría de Comunicaciones y Transportes 1965-1970.

Oficial Mayor de la Secretaría de la Presidencia 1970-1971. Procurador General de la República 1971-1976. Secretario del Trabajo y Previsión Social 1976-1981. Secretario de Pesca, 1982-1988. Coordinador General de la Comisión

Nacional de Alimentación, 1988-1991. Diputado Federal a la LV Legislatura, 1991-1994. Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994. Secretario de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, 1994. Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje 1995-2001.

Presidente de la Conferencia Mundial del año Internacional de la Mujer 1975. Presidente de la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en Ginebra, Suiza 1976. Presidente de la Delegación Mexicana en las Conferencias Anuales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1977-1981. Presidente de la Sexagésima Cuarta Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Ginebra, Suiza, 1978. Presidente de la Conferencia Permanente De Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL), 1981-1982. Presidente del Comité de Pesca Continental de América Latina (COPESCAL), 1983-1985. y 1986-1988. Presidente de la Conferencia Mundial de Ordenación y Desarrollo Pesquero de la (FAO), 1984-1985.

Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, 1981-1982. y Miembro del Consejo Político Nacional del mismo, de 1992 a la fecha.

Catedrático por oposición de la materia Derecho Económico de 1989 a la fecha y de la materia Derecho de la Seguridad Social desde 1996 en la Facultad de Derecho de la UNAM, Profesor de medio tiempo de la Facultad de Derecho de la UNAM y Miembro de su Consejo Técnico, Miembro de Número de la Academia Nacional de Historia y Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Presidente de la H. Junta Directiva Nacional de la Sociedad Mexicana de Geografía e Historia de 1994 a 1997. Miembro Activo de la American Law and Economics Association. Presidente del Consejo Directivo del Colegio Mexicano de Abogados, A. C., desde 1994. Presidente Ejecutivo de la Academia Mexicana de Derecho y Economía, A. C., desde 1995. Director del Seminario de Estudios Jurídico Económicos de mayo 2009 a la fecha al 28 de diciembre de 2012.

Recibió las siguientes condecoraciones: Caballero de Cruz de la Orden al Mérito, Italia; Gran Cruz de la Orden de Isabel la Católica, España; Gran Cruz de la Orden Nacional al Mérito, Francia.

Patricia Nava Muñoz

Es licenciada en Derecho, asistente del profesor doctor Luis J. Molina Piñeiro y académica de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, con estudios de Posgrado en Derechos Humanos y Derecho Electoral en universidades de México y España.

Ha sido funcionaria del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Procuraduría Social del Distrito Federal, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A partir del año 2001 es Secretaria Técnica del Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia A. C., (COPUEX). Entre otras funciones, como Secretaria Técnica del COPUEX, es responsable editorial de la Serie de Derecho Constitucional Político que coeditó la Facultad de Derecho de la UNAM y la Editorial Porrúa (13 libros): *El Derecho Político en México en la segunda mitad del siglo XX*; *¿Qué es la Constitución Mexicana, por qué y para qué reformarla?*; *El pensamiento filosófico-jurídico y político de Luis Recaséns Siches*; *Visión Jurídica de México en el siglo XX*; *Funciones del Derecho en las democracias insipientes*; *Vicisitudes de la Normalidad Democrática Electoral en México*; *Perspectivas de la democracia en México*; *Instituciones, actores y procesos democráticos en México 2007*, *¿Polarización en las expectativas democráticas de México 2008-2009?*; *Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*; *¿Constitucionalizar democratiza! A 200 años de la Independencia de México y a 100 años de la Revolución Mexicana*; *La sucesión Presidencial 2012. ¿Qué hacer para legitimarla, por qué, cómo y cuándo?*; y, la presente publicación, coeditada con el Instituto Electoral del Estado de México y la Facultad de Derecho de la UNAM: *Las elecciones presidenciales 2012. Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México!*

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

*Obra de profesores de la Facultad publicadas por la Editorial Porrúa,
con la colaboración editorial del Colegio de Profesores-Investigadores
con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras
de Excelencia A. C. (COPUEX):*

1. *Política y Derecho*. Luis J. Molina Piñeiro; Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2001.
2. *El Derecho Político en México en la segunda mitad del siglo XX*. Luis J. Molina Piñeiro (Compilador). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2001.
3. *¿Qué es la Constitución Mexicana, por qué y para qué reformarla?* Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2002.
4. *El pensamiento filosófico-jurídico y político de Luis Recaséns Siches*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2003.
5. *Visión Jurídica de México en el siglo XX*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2004.
6. *Funciones del Derecho en las democracias incipientes*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2005.
7. *Vicisitudes de la Normalidad Democrática Electoral en México*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón, Serafín Ortiz Ortiz (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2006.
8. *Perspectivas de la democracia en México*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón, Serafín Ortiz Ortiz (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2007.
9. *Instituciones, actores y procesos democráticos en México 2007*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Mi-

- gallón (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2008.
10. *¿Polarización en las expectativas democráticas de México 2008-2009?* Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Ruperto Patiño Manffer (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2009.
 11. *Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009.* Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Ruperto Patiño Manffer (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2010.
 12. *¿Constitucionalizar democratiza? A 200 años de la Independencia Nacional y a 100 años de la Revolución Mexicana.* Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Ruperto Patiño Manffer (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2011.
 13. *La sucesión presidencial 2012. ¿Qué hacer para legitimarla, por qué, cómo y cuándo?* Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Ruperto Patiño Manffer (Coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1ª ed., 2012.

Obra de profesores y colaboradores del Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia A. C., (COPUEX). Publicada por el Instituto Electoral del Estado de México, la Facultad de Derecho de la UNAM y el COPUEX
Serie: Reflexiones sobre Derecho Electoral

14. *Las elecciones presidenciales 2012. Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México!* Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, María Leoba Castañeda Rivas (Coordinadores). Instituto Electoral del Estado de México, Facultad de Derecho de la UNAM y el COPUEX, 1ª ed., 2013.



· CONSEJO GENERAL ·

Jesús Castillo Sandoval
PRESIDENTE

J. Policarpo Montes de Oca Vázquez
Arturo Bolio Cerdán
Juan Salvador V. Hernández Flores
Jesús G. Jardón Nava
José Martínez Vilchis
Juan Carlos Villarreal Martínez
CONSEJEROS ELECTORALES

Francisco Javier López Corral
SECRETARIO EJECUTIVO GENERAL

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PAN	Armando Enríquez Flores
PRI	Eduardo G. Bernal Martínez
PRD	Efraín Medina Moreno
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Esteban Fernández Cruz
MC	Horacio Jiménez López
NA	Benjamín Ramírez Retama



José Narro Robles

RECTOR

Eduardo Bárzana García

SECRETARIO GENERAL



· FACULTAD DE DERECHO ·

María Leoba Castañeda Rivas

DIRECTORA

Miguel Ángel Rafael Vázquez Robles

SECRETARIO GENERAL

Alberto J. Montero

ASESOR EDITORIAL

Claudio Vázquez Pacheco

EDITOR

CONSEJO GENERAL EDITORIAL DE LA
FACULTAD DE DERECHO

Eduardo Luis Feher Trenchiner

Leonardo Vargas Sepulveda

Russell Cerón Grajales

Rosalfo López Durán

Alberto J. Montero



Luis J. Molina Piñeiro
PRESIDENTE

José Fernando Ojesto Martínez Porcayo
VICEPRESIDENTE

María Leoba Castañeda Rivas
VICEPRESIDENTA

Patricia Nava Muñoz
SECRETARIA TÉCNICA



· COMITÉ EDITORIAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO ·

Jesús Castillo Sandoval
PRESIDENTE

Francisco Javier López Corral
Rosa María Mirón Lince
Gabino E. Castrejón García
Juan Carlos Silva Adaya
Iliana Rodríguez Santibáñez
Jesús Raúl Campos Martínez
Roberto Mellado Hernández
INTEGRANTES

Ángel Gustavo López Montiel
SECRETARIO TÉCNICO

Ciro García Marín
SUBDIRECTOR DE DOCUMENTACIÓN Y PROMOCIÓN EDITORIAL

ÁREA DE PROMOCIÓN EDITORIAL

Jorge Armando Becerril Sánchez
María Guadalupe Bernal Martínez
DISEÑO GRÁFICO Y EDITORIAL

Ana Llely Reyes Pérez
Tania López Reyes
Luther Fabián Chávez Esteban
EDITORIAL



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

Volumen I se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2013.

En los talleres de Grupo Editorial Jano S. A. de C. V. ubicados en Sebastián Lerdo de Tejada pte. 904, esq con Agustín Millán, col.

Electricistas Locales, Toluca, México, C. P. 50040.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto

Electoral del Estado de México.

Esta edición consta de

1,000 ejemplares.