ISSN 0188-7998

12

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Sección Doctrinal

Análisis de los resultados del Test de Asociación Implícita de la elección presidencial mexicana de 2012

Alfonso Ayala Sánchez
Daniel Martínez Vinzoneo

Sección Documental

El modelo del voto de los mexicanos en el extranjero. Una tarea pendiente

Francisco Javier Guerrero Aguirre

Sección Entrevista

Conversando con Márlon Jacinto Reis

Marcos Francisco del Rosario Rodríguez

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Cuarta Época, vol. 1, núm. 12
Julio-diciembre de 2013

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Cuarta Época, vol. 1, núm. 12
Julio-diciembre de 2013

342.702 J888e 2013

Justicia electoral : revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.— Cuarta época, vol. 1, Núm. 12 (julio-diciembre), 2013 - . — México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.
v.

ISSN 0188-7998

1. Registro de candidatos. 2. Elecciones – México – 2012. 3. Candidaturas independientes. 4. Voto en el extranjero. 5. Justicia electoral. 6. Publicaciones periódicas. I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). II. Título.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Cuarta Época, vol. 1, núm. 12
julio-diciembre de 2013

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

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

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revista semestral, julio-diciembre de 2013. Editor responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número de Certificado de Reserva otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2010-052713451900-102. Número de Certificado de Licitud de Título y Contenido: 15006. Domicilio de la publicación: Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán, CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF. Imprenta: Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, CP 09830, México, DF. Distribuidor: Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán, CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.

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

Impreso en México.

Directorio

Justicia Electoral.

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Dr. Carlos Báez Silva
Director

Lic. Ricardo Barraza Gómez
Coordinador Editorial

Sharon León García
Josefina Pérez Reyes
Corrección de estilo

Lic. Claudia Elvira López Castro
Diseño y formación

Comité Académico y Editorial

Magistrado presidente José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala
Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México

Dr. Alejandro Martín García
Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas, México

Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Universidad Panamericana, México

Dra. Elisa Speckman Guerra
Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, México

Grupo de árbitros externos

Dr. Federico Landera
Universidad Austral, Argentina

Dr. Juan Bautista Lucca
Universidad de Rosario, Argentina

Dra. María Teresa Zegada Claure
Universidad Mayor de San Simón, Bolivia

Dra. Eneida Desiree Salgado
Universidad Federal do Paraná, Brasil

Dr. José Aylwin Oyarzún
Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, Chile

Dra. Carolina Botero Cabrera
Fundación Karisma, Colombia

Dr. Jordi Ferrer Beltrán
Universidad de Girona, España

Dr. Jordi Nieva Fenoll
Universidad de Barcelona, España

Dr. Josep María Reniu Vilamala
Universidad de Barcelona, España

Dr. Luis Pásara
Universidad de Salamanca, España

Dr. Miguel Ángel Presno Linera
Universidad de Oviedo, España

Dr. Sebastián Linares
Universidad de Salamanca, España

Dra. Amaya Úbeda de Torres
Comisión de Venecia, España

Dra. Piedad García Escudero
Universidad Complutense de Madrid, España

Dr. Francisco Javier Díaz Revorio
Universidad de Castilla, La Mancha, España

Dr. Óscar Sánchez Muñoz
Universidad de Valladolid, España

Dr. Xabier Meilán Pita
Universidad de Girona, España

Dr. Marco Olivetti
Universidad de Foggia, Italia

Dra. Irene Spigno
Universidad de Siena, Italia

Dr. Juan Antonio Cruz Parcero
Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, México

Dr. Saúl López Noriega
Instituto Tecnológico Autónomo de México, México

Dr. José Roldán Xopa
Centro de Investigación y Docencia Económicas, México

Dr. César Iván Astudillo Reyes
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México

Directorio Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

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

Felipe de la Mata Pizaña
Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior

Jorge Enrique Mata Gómez
Secretario Administrativo

Íñigo Fernández Baptista
Coordinador General de Asesores de la Presidencia

Francisco Javier Acuña Llamas
Coordinador de Información, Documentación y Transparencia

Carlos Báez Silva
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral

Ricardo Barraza Gómez
Coordinador de Comunicación Social

José Izcoatl Bautista Bello
Contralor Interno

Eduardo Ramón Cano Barberena
Coordinador de Protección Institucional

Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales

Pedro Estuardo Rivera Hess
Coordinador de Recursos Humanos y Enlace Administrativo

Víctor Manuel Zorrilla Ruiz
Coordinador de Asuntos Jurídicos

Sergio Arturo Guerrero Olvera
Coordinador de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta

Ricardo Dosal Ulloa
Coordinador de Adquisiciones, Servicios y Obra Pública

Álvaro Raúl Lozada Cortés
Coordinador Financiero

Claudia Valle Aguilasocho
Coordinadora de Institucionalización de la Perspectiva de Género

Contenido

Presentación 11-15

Sección Doctrinal

Órganos electorales y modelo de comunicación política en la elección de 2012

Electoral bodies and the communication political model in the 2012 election

Citlali Villafranco Robles, México. 19-58

Análisis de los resultados del Test de Asociación Implícita de la elección presidencial mexicana de 2012

Analysis of the results of the Implicit Association Test for the Mexican presidential election of 2012

Alfonso Ayala Sánchez, México.
Daniel Martínez Vinzoneo, México. 59-99

Rebase de topes de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano

Violations of campaign spending limits and its consequences in mexican electoral system

Karolina Monika Gilas, México. 101-140

Avances en la configuración jurisdiccional del derecho a registro de los candidatos independientes

Advances in the jurisdictional configuration of the right to be an independent candidate

Rodrigo Edmundo Galán Martínez, México. . . . 141-185

Participación política de la mujer en México. Acciones afirmativas y partidos políticos

Women's political participation in Mexico. Affirmative actions and political parties

Perla Berenice Barrales Alcalá, México.
Sandra Gómora Juárez, México. 187-231

Sección Estados

Competencia residual del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Morelos ante violaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos

Residual competence of the Electoral Judiciary Court of the Satate of Morelos in the presence of violations of electoral politic rights of the citizens

Carlos Alberto Puig Hernández, México. Mónica Sánchez Luna, México. 235-267

Imposición de la "normalidad" institucionalizada. Una crítica a la reciente reforma al código electoral de Oaxaca

Imposition of an institutionalized "normal" state of affairs. A critique of the recent reform of the electoral code of Oaxaca

Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani, Irán. 269-305

Sección Documental

El modelo del voto de los mexicanos en el extranjero. Una tarea pendiente

The model of the vote of mexicans abroad. A task pending

Francisco Javier Guerrero Aguirre, México. . . . 309-325

Sección Entrevista

Conversando con Márlon Jacinto Reis

Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, México. 329-354

Sección Bibliográfica

Luis Antonio Corona Nakamura y Adrián Joaquín Miranda Camarena. 2012. *Derecho electoral comparado*. Madrid: Marcial Pons

Carlos Gerardo Herrera Orozco, México. 357-363

Justino Eduardo Andrade Sánchez. 2010. *Derecho Electoral*. México: Oxford University Press

Bulmaro Cruz Hernández, México. 365-369

Miguel Ángel Presno Linera. 2012. *El derecho de voto*.
México: Porrúa
Ángel Miguel Sebastián Barajas, México. 371-376

Luis Carlos Ugalde. 2012. *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*.
México: Aguilar
Víctor Montoya Ayala, México. 377-384

María Macarita Elizondo Gasperín. 2012.
Prontuario electoral. Procedimiento administrativo sancionador.
México: Porrúa/UNAM
Fernando de la Peza Berríos, México. 385-394

Presentación

El año 2013 ha sido muy significativo para la revista *Justicia Electoral*, ya que se conmemoraron 20 años de su existencia. El número 11 de la revista estuvo dedicado a esta celebración, pero de algún modo también marcó un nuevo punto de inicio a partir de la cuestión de a dónde se desea llevar esta publicación después de dos décadas. La respuesta es clara: hacia su consolidación. El tiempo sin duda es un factor fundamental para lograrlo, pero quizá el menos meritorio. Lo que hace que una publicación periódica de este tipo encuentre arraigo son otros factores, como la calidad, la formalidad y la rigurosidad académicas, que a su vez otorgan prestigio, reconocimiento y confianza en los contenidos, autores y editores.

En esta lógica, quizá no sean las transformaciones radicales las que hagan que la revista encuentre mayor arraigo, sino, irónicamente, lo opuesto: la constancia. En los últimos años, *Justicia Electoral* ha ido adoptando elementos que a la fecha la han dotado de mayor consistencia, por lo que en la actualidad es equiparable a varias publicaciones que gozan de un amplio reconocimiento en los círculos académicos. La clave estaría entonces en, primero, conservar lo acumulado y, a partir de ello, hacerla crecer.

Con esta consigna, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se honra en presentar el número 12 de la revista *Justicia Electoral*, cuyos contenidos se enmarcan en la lógica descrita. En este sentido, se integró una cartera de árbitros internacionales para que formaran parte del proceso de dictamen de los artículos y éste es el primer número en el que se cuenta con su participación.

El primero de los textos que aparecen en esta entrega, en la sección Doctrinal, es de la autoría de la doctora Citlali Villafranco Robles, académica de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, quien escribe acerca del papel de los órganos electorales y la aplicación del modelo de comunicación política en la elección de 2012. El artículo está dotado de una gran

cantidad de información relevante en torno al uso de propaganda política, ejercicio de la libertad de expresión, derecho a la información y acceso a medios de comunicación, entre otros temas; a la luz de la interpretación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el TEPJF en casos paradigmáticos, por lo que, además de bien documentado, el texto resulta notablemente crítico, cualidad que el TEPJF siempre celebra.

A continuación viene un texto del consejero del Instituto Electoral Veracruzano, Alfonso Ayala Sánchez, quien continúa con su línea de investigación en torno al Test de Asociación Implícita, cuyo antecedente fue publicado en el número 10 de *Justicia Electoral*. En esta ocasión el autor presenta los resultados de la aplicación de seis de estas pruebas que midieron las preferencias actitudinales de los participantes en un estudio virtual en todo el país respecto a los cuatro candidatos a la presidencia de la República, en el marco del proceso electoral federal de 2012, con el que se renovó al titular del Poder Ejecutivo federal, además de los integrantes de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

El siguiente artículo es de la autoría de una académica de casa: la doctora Karolina Monika Gilas, profesora e investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF, quien realiza un análisis acerca de las consecuencias en el sistema electoral mexicano que se desprenden de los rebases del tope de gastos de campaña. La autora fundamenta su estudio a partir de la discusión de cuatro casos en los que el TEPJF debió pronunciarse respecto de la nulidad de una elección por el rebase del tope de gastos de campaña, ya sea por conducto de la Sala Superior o de alguna de las Salas Regionales. Estos casos son los de las elecciones para jefe delegacional en la delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal en 2003 y 2009, el de la elección para jefe delegacional en la delegación Cuajimalpa del Distrito Federal en 2009, y el de la elección para renovar el ayuntamiento en el municipio de Lamadrid, Coahuila, en 2009. Adicionalmente, incluye un breve análisis de los agravios expuestos por la coalición “Movimiento progresista” en contra de la validez de la elección presidencial de 2012.

El doctor Rodrigo Edmundo Galán Martínez es el autor del texto siguiente, el cual versa acerca de las candidaturas independientes, un tema muy en boga a partir de su reconocimiento constitucional y en el contexto de su regulación en las leyes secundarias. El autor construye su análisis a partir de algunas de las resoluciones más significativas que en la materia han emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Sala Superior del TEPJF acerca de las candidaturas independientes, tanto anteriores como posteriores a la incorporación de esta figura al texto constitucional con la reforma de 2012.

El artículo con el que cierra esta sección es de la autoría de la licenciada Perla Berenice Barrales Alcalá y la maestra Sandra Gómora Juárez, quienes abordan el tema de la participación política de la mujer tomando como referente principal a los partidos políticos y a partir de la experiencia de las acciones afirmativas traducidas, sobre todo, en cuotas de género.

El primero de los dos artículos que se publican en la sección Estados pertenece al magistrado Carlos Alberto Puig Hernández, presidente y titular de la Ponencia uno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Morelos, y su colaboradora, la licenciada Mónica Sánchez Luna. El texto versa acerca de la competencia que los tribunales estatales electorales (en este caso particular el de Morelos) tienen o deberían tener —que es el argumento central de los autores— para conocer de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en la modalidad del ejercicio del cargo de elección popular o por servidores públicos distintos a los de elección de ayuntamientos, en lugar de remitirlos a la Sala Superior del TEPJF para su resolución, como en la práctica sucede. La pertinencia del artículo queda ad hoc en un contexto en el que el federalismo retoma fuerza en el debate público acerca de la posibilidad de unificar las funciones jurisdiccionales electorales en una sola instancia para todo el país y la organización de todas las elecciones en otra instancia, suprimiendo a las autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas locales.

La maestra Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani, ofrece a continuación un texto sumamente crítico acerca del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, en particular de su última reforma aprobada el 17 de agosto de 2012. En palabras de la autora, dicho código

> desde la primera reforma realizada en el año 1995 para reconocer el Derecho Electoral Indígena, es antiautonómico, y, por ende, anticonstitucional e inconvencional, en la mayoría de sus provisiones relacionadas con los sistemas electorales indígenas.

Para sostener su crítica, la autora retoma algunos aspectos relacionados con la libre determinación y la autonomía, el concepto de derecho indígena y las formas de organización político-social indígenas.

La sección Documental incluye en esta ocasión la participación del ex consejero del IFE, Francisco Javier Guerrero Aguirre, quien aborda el tema del voto de los mexicanos en el exterior. Al respecto, el doctor Guerrero Aguirre hace un breve recuento de los logros que se han obtenido en la materia, recapitulando algunos de los episodios más significativos que han abonado a ello desde principios del siglo XX, en particular en las últimas décadas, en las que el IFE ha jugado un papel fundamental como máxima autoridad administrativa electoral en el ámbito federal, así como destacando la experiencia del Instituto Electoral del Distrito Federal en las pasadas elecciones de 2012.

En la sección Entrevista se publica en esta ocasión la realizada al juez brasileño Márlon Jacinto Reis, que expone algunos de sus puntos de vista en torno a la justicia electoral en Brasil en la actualidad. Previamente al intercambio de preguntas y respuestas con Reis, se incluyen algunos datos básicos del sistema político-electoral de Brasil y de las principales leyes en las que se sostiene el sistema de justicia electoral brasileño. El protagonista de esta entrevista es juez del Tribunal de Justicia de Maranhao,

actualmente habilitado como juez electoral y fundador de la Asociación Brasileña de Magistrados, Procuradores y Promotores Electorales.

Como es habitual, en la sección Bibliográfica se publican las reseñas de varios libros que pueden resultar de interés para los lectores de *Justicia Electoral*. En esta ocasión se trata de los siguientes:

1. *Derecho Electoral comparado*, compilado por Luis Antonio Corona Nakamura y Adrián Joaquín Miranda Camarena, reseñado por Carlos Gerardo Herrera Orozco.
2. *Derecho Electoral*, de J. Eduardo Andrade Sánchez, cuya reseña corresponde a Bulmaro Cruz Hernández.
3. *El derecho de voto*, de Miguel Ángel Presno Linera, reseñado por Ángel Miguel Sebastián Barajas.
4. *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*, de Luis Carlos Ugalde, cuya reseña realiza Víctor Montoya Ayala.
5. *Prontuario electoral. Procedimiento administrativo sancionador*, de María Macarita Elizondo Gasperín, cuya reseña es de la autoría de Fernando de la Peza Berríos.

Con estos contenidos, la presente entrega de *Justicia Electoral* continúa arando camino en el terreno de la academia, desde una institución pública comprometida con la generación y divulgación de conocimiento en el tema jurídico-electoral.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Sección Doctrinal

Órganos electorales y modelo de comunicación política en la elección de 2012*

Electoral bodies and the communication political model in the 2012 election

Citlali Villafranco Robles (México)**

Fecha de recepción: 6 de mayo de 2013.
Fecha de aceptación: 8 de agosto de 2013.

Resumen

El propósito de este artículo es dilucidar cómo interpretan y aplican el modelo de comunicación política los órganos electorales federales, revisando si existen contradicciones entre los criterios de interpretación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El análisis se basa en la distinción entre el derecho a la información y la libertad de expresión, lo que clasifica las decisiones de ambas autoridades identificando el derecho tutelado por cada órgano electoral.

Palabras clave: modelo de comunicación, reforma electoral, órganos electorales, proceso electoral y partidos políticos.

---

* La información que sustenta este trabajo se encuentra en la base de datos diseñada para el proyecto "El modelo de comunicación política: problemas de aplicabilidad, coordinación e interpretación en el ámbito federal y estatal", de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

** Profesora-investigadora de tiempo completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Academia de Ciencia Política y Administración Urbana. villafrancoc@gmail.com.

Abstract

The goal of this paper is figured it out how interpretate and apply the political communication model the federal electoral authorities, studying if there is a contradiction between the interpretation criteria of the Federal Electoral Institute and the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary. This analysis is based on the distinction between the right of information and the freedom of expression, that classify the decision of both authorities identifying the right preserved by each electoral body.

Keywords: communication model, electoral reform, electoral authorities, electoral process and political parties.

Introducción

Las características del modelo de comunicación política definido por el legislador en la reforma electoral de 2007 han obligado a un permanente proceso de reinterpretación y ajustes, de modo que puede ser definido como un modelo dinámico sujeto a la interpretación y a la aplicación que hacen los órganos electorales federales.

Este trabajo busca identificar las características de la interpretación y la aplicación del modelo de comunicación que hizo cada uno de los dos organismos electorales: el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) durante el proceso electoral federal de 2012. Una vez identificados los criterios, se encarga de conocer si existen contradicciones entre ambos; para determinar éstas, se clasificaron las decisiones a partir del derecho que tutelan: a la información y a la libertad de expresión.

Se incluyen todas las fases del proceso electoral: desde las precampañas hasta la calificación de las elecciones por instancias jurisdiccionales, pasando por las intercampañas, las campañas, la jornada electoral y los cómputos. Los resultados se fundamentan en 318 acuerdos y resoluciones emitidos por el IFE y 138 sentencias del TEPJF: 456 documentos con los que estos órganos electorales interpretan, aplican, complementan y redefinen el modelo de comunicación político determinado por el legislador en 2007.[1]

La reforma electoral de 2007. El nuevo modelo de comunicación política

En la Exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122, 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, se señala que la razón que motivó esta reforma fue resolver

---

[1] Este trabajo fue realizado por un equipo de 17 asistentes de investigación, a quienes agradezco su dedicación.

las insuficiencias de las leyes electorales.[2] La regulación del papel de los medios de comunicación en los procesos electorales fue uno de los ejes rectores de la reforma. Sus propios hacedores la consideraron "una propuesta de enorme trascendencia para avanzar en la tercera generación de reformas de nuestro Sistema Electoral" (Cámara de Diputados 2007). Esta regulación buscó, primero, limitar a los actores privados prohibiendo que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación, atendiendo la preocupación de ciudadanos y partidos políticos respecto al "riesgo de que intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales" (Cámara de Diputados 2007, 3). Segundo, para limitar a los actores públicos se elevaron a rango constitucional

> las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política (Cámara de Diputados 2007, 4).

La Exposición de motivos define la prohibición para los servidores públicos, determinando que:

> Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas,

---

[2] Textualmente dice: "Las propuestas de reforma electoral que hoy sometemos a consideración del Constituyente Permanente están sustentadas en las experiencias positivas cursadas en esas tres décadas; en sus aciertos, también en las hoy evidentes insuficiencias" (Cámara de Diputados 2007, 2).

> los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público (Cámara de Diputados 2007, 4).

Los diseñadores de esta reforma reconocieron la probable tensión entre la protección de la libertad de expresión y el derecho a la información, señalando que

> quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público (Cámara de Diputados 2007, 4).

La reforma concretó un cambio radical, al establecer la prohibición de que los partidos políticos compraran espacios en los medios de comunicación, dotando de mayores atribuciones a la autoridad electoral para administrar y vigilar la relación de los partidos políticos con los medios de comunicación y con el uso del financiamiento.

Las reformas al artículo 6 y 41 constitucionales definieron un nuevo modelo de comunicación política. Con la modificación del 6 constitucional se estableció que el derecho a la información sería garantizado por el Estado, mientras que en el 41 se fortaleció el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación durante los procesos electorales. La obligación del IFE para administrar los tiempos en radio y televisión se amplió, determinando que también administrara los tiempos de radio y televisión en las entidades federativas, para garantizar que en los canales nacionales y en los canales y repetidoras locales no puedan transmitirse mensajes de los partidos políticos que no correspondan a los tiempos asignados por el IFE.[3]

---

[3] El tiempo de transmisión será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo con la misma fórmula para la asignación del financiamiento: 30% en forma igualitaria y el restante 70% de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior (DOF 2007, 2).

La obligación de administrar los tiempos en radio y televisión y las facultades de vigilancia del órgano electoral fueron fortalecidas al determinar la facultad de sancionar, ordenando la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión de concesionarios y permisionarios que resulten violatorias de la ley. Se determinó también que

> ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular (DOF 2007, 2).

En el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), el Constituyente estableció el derecho de los partidos políticos a gozar permanentemente del tiempo en radio y televisión administrado por el IFE, cerrándose la posibilidad de comprar espacios en radio y televisión para la promoción de candidatos o partidos.[4] Para hacer efectivos estos derechos y obligaciones, el IFE será el encargado de definir pautas para la asignación de los mensajes y atender las quejas y denuncias por la violación de estos reglamentos.[5]

---

4 "Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales" (Cofipe, artículo 41, 2008).

5 Un buen ejemplo de la importancia de la asignación de los tiempos oficiales de radio y televisión fue el recurso de apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática contra el artículo 9 párrafo 2 del Reglamento de Acceso a la Radio y a la Televisión en Materia Electoral, que decía: "En caso de que el tiempo total diario de que disponga el Instituto Federal Electoral en un canal de televisión o estación de radio, de conformidad con las normas aplicables, sea insuficiente para transmitir un programa de 5 minutos, entonces transmitirán exclusivamente mensajes con duración de 20 segundos cada uno. La resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que esta Ley Reglamentaria rebasa los parámetros del Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales y que es contraria a la Constitución" (SUP-RAP-140/2008, 6).

Con el objeto de garantizar la equidad en el tratamiento que los medios de comunicación dan a los partidos políticos, en el artículo 76 del Cofipe se facultó a la Comisión de Radiodifusión para realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión de las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos. El impacto de este muestreo se fortalece con la obligación de difundir sus resultados.[6]

Otra condición que generó inequidad en los procesos electorales fue la intervención de funcionarios gubernamentales al anunciar la obra pública como resultado de la gestión de un partido político, utilizar recursos o programas sociales para promocionarse él mismo, a algún candidato o un partido, o bien, para sobornar a los electores. Para evitar esta posibilidad se determinó que:

> Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público (DOF 2007, 2).

Se resolvió que la propaganda que difunda cualquier entidad pública, órgano autónomo, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro órgano de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos y no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción de cualquier servidor público.[7]

---

6 "El Consejo General ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto Federal Electoral" (Cofipe, artículo 49, 2008).

7 Previendo que los funcionarios públicos podrían no cumplir con esta especificación, en el artículo 75 del Cofipe, fracción 2, se determinó que también la televisión restringida debería suprimir los mensajes de propaganda gubernamental. Para fortalecer las posibilidades de vigilancia y sanción de la autoridad electoral se determinó que contara con el apoyo y la colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

La capacidad de fiscalización y sanción de la autoridad electoral aumentó considerablemente. Se incorporó el libro séptimo relativo al régimen sancionador electoral y disciplinario interno,[8] especificando las sanciones que se aplicarán, que, en el caso de los partidos políticos y agrupaciones políticas, pueden ser amonestación pública, multa, reducción del financiamiento, interrupción de la transmisión de la propaganda o, incluso, la cancelación de su registro. Por su parte, los concesionarios o permisionarios de radio y televisión pueden hacerse acreedores a amonestaciones públicas y multas;[9] cuando no transmitan los mensajes, además de la multa que se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando el tiempo comercializable; en caso de infracciones graves y reiteradas serán sancionados por la autoridad competente, previo acuerdo del Consejo General del IFE.

La interpretación del IFE y del TEPJF

Durante el proceso electoral federal de 2012, iniciado el 1 de octubre de 2011 y concluido el 28 de agosto de 2012, con la calificación de la elección presidencial, el IFE y el TEPJF emitieron 456 acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los medios de comunicación. El IFE concentró 70% de ellas y el TEPJF emitió el restante 30%. Estos documentos fueron analizados para determinar si eran favorables de garantizar el derecho a la

---

8 El artículo 341 del Cofipe define como sujetos de responsabilidad por infracciones a las disposiciones electorales a partidos políticos; agrupaciones políticas nacionales; aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, ciudadanos, o cualquier persona física o moral; observadores electorales u organizaciones de observadores electorales; autoridades o servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público; notarios públicos; extranjeros; concesionarios y permisionarios de radio o televisión; organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político; organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos y ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.

9 Multas de hasta 100 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal que, en el caso de concesionarios o permisionarios de radio, será de hasta 50 mil días de salario mínimo; en caso de reincidencia, hasta el doble de los montos antes señalados (Cofipe, artículo 354, 2008).

información o a la libertad de expresión.[10] Se encontró que 49% de los documentos analizados fueron favorables a la libertad de expresión y 43% lo fueron al derecho a la información.[11]

Cuadro 1. Derecho garantizado por el IFE y el TEPJF

Derecho garantizado	Número	Porcentaje (%)
Derecho a la información	198	43.42
Libertad de expresión	224	49.12
No aplica	34	7.46
Total	456	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

Éste es uno de los hallazgos más importantes de la investigación: el modelo definido por el legislador buscaba proteger el derecho a la información, mientras que la interpretación y la aplicación del órgano administrativo y del jurisdiccional tienden a proteger más la libertad de expresión. De hecho, aunque las autoridades electorales se muestran preocupadas por mantener el equilibrio entre ambos derechos, al final tienden a una mayor protección de la libertad de expresión.[12]

---

10 Se calificaron como favorables al derecho a la información las decisiones que coincidían con el modelo jurídico descrito en el primer apartado; las decisiones que se alejaban de ese modelo se clasificaron en el rubro de libertad de expresión.

11 Como se observa en el cuadro 1, 7% de los documentos analizados fueron clasificados en el rubro No aplica; se trata de quejas que fueron desechadas por la autoridad electoral, por lo que no realizó interpretación ni tomó ninguna decisión; también se trata de acuerdos emitidos por el IFE con los cuales se determinan lineamientos más que definir posiciones en torno a estos derechos. Ejemplo de un acuerdo que no admite clasificación es el del Consejo General del IFE del 23 de noviembre de 2011, clave CG380/2011, estableciendo el tope de gastos de precampaña por precandidato a diputado por el principio de mayoría relativa para contender en el proceso electoral federal.

12 La preocupación de las autoridades electorales por tutelar la libertad de expresión resulta más relevante cuando en las quejas se involucra a los medios de comunicación. En este sentido, se tiene la sentencia del Tribunal Electoral del 1 de marzo de 2012, SUP-RAP-041/2012, con la que confirmó el acuerdo del IFE que tuvo por infundado el procedimiento especial sancionador contra Enrique Peña Nieto, quien en su carácter de aspirante y precandidato a presidente de la República por el Partido Revolucionario Institucional participó en actos públicos reseñados en la prensa escrita, internet y televisión. La Sala argumentó que los medios de comunicación estaban cumpliendo su deber de informar, al tener la libertad de seleccionar las noticias o aconte-

Esta redefinición del modelo de comunicación por parte de los órganos electorales, que busca garantizar el derecho a la información, pero protegiendo la libertad de expresión, se confirma, ya que 88% de los acuerdos, las resoluciones y las sentencias fue votado por unanimidad. La elección de la que se realizó el mayor número de demandas durante el proceso electoral federal de 2012 fue la presidencial, con 58% de los reclamos. Las elecciones para gobernadores y congresos locales ocupan el segundo lugar, con 15% de los casos.

Cuadro 2. Demandas por tipo de elección

Tipo de elección	Número	Porcentaje (%)
Presidencial	267	58.55
Senadores	23	5.04
Diputados	58	12.72
Estatal	72	15.79
Municipal	3	0.66
No aplica	33	7.24
Total	456	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

El modelo de comunicación política tiene como objetivo central limitar la influencia de los medios electrónicos de comunicación en los procesos electorales. Por ello se prohibió que partidos políticos y particulares compraran espacios comerciales en los medios electrónicos. Pese a esto, el mayor número de reclamos, 59%, es contra la propaganda transmitida en radio y televisión.

cimientos relevantes, así como efectuar entrevistas y mostrar manifestaciones de un personaje relevante de la vida política nacional.

Cuadro 3. Demandas por medio de comunicación

Medio	Número	Porcentaje (%)
Alternativo	45	9.87
Impreso	64	14.04
Radio y televisión	164	35.96
Radio	44	9.65
Televisión	61	13.38
Varios	59	12.94
No aplica	19	4.17
Total	456	100.00[A]

[A] Las cifras pueden no sumar 100% debido al redondeo.
Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

Los reclamos se concentraron en la propaganda electoral: mensajes que presentan un partido o un candidato y solicitan el voto, con 58% de los casos. Un dato alarmante es que 22% de los reclamos fue por propaganda gubernamental, pues habla de la intención de funcionarios públicos por desequilibrar las condiciones de competencia pese a la prohibición establecida en la ley. La intención de los funcionarios públicos resulta llamativa, porque uno de los motivos de la reforma constitucional fue limitarlos: se consideró que la libertad de expresión no era un criterio aplicable para ellos. Pese a esto, los funcionarios públicos de los distintos partidos y ámbitos del gobierno cruzaron los límites establecidos en esta norma. Dentro de 21% de quejas por propaganda gubernamental se encuentran quejas contra el presidente de la República,[13] secretarios de

[13] La resolución del IFE del 21 de marzo de 2012, clave CG165/2012, responde a la queja del PRD contra Felipe Calderón, quien, en su calidad de titular del Poder Ejecutivo Federal, en la inauguración de la XX Reunión de Consejeros Consultivos de Banamex presentó una encuesta de preferencias electorales elaborada por la presidencia de la República, señalando que los comicios de julio serían muy parejos y que la candidata del Partido Acción Nacional, Josefina Vázquez Mota, estaba a sólo cuatro puntos de colocarse como la de mayor preferencia electoral. El IFE acreditó la utilización de recursos públicos para hacer propaganda, pero al final terminó declarando infundada la queja.

Estado, gobernadores,[14] el jefe de gobierno del Distrito Federal[15] y presidentes municipales.

Cuadro 4. Demandas por tipo de propaganda

Tipo de propaganda	Número	Porcentaje (%)
Electoral	268	58.77
Gubernamental	100	21.93
Política	61	13.38
No aplica	27	5.92
Total	456	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

Los partidos políticos son los principales quejosos por propaganda gubernamental: vigilan a sus competidores considerando que cualquier actividad viola la normatividad y debe ser denunciada para ser analizada por la autoridad electoral, lo que implica un sobreuso del procedimiento. Por esto, los mayores demandantes o quejosos son los directamente afectados por las acciones de los otros partidos políticos, que pueden considerar que sus actos afectan la equidad.

---

14 Hubo varias denuncias contra gobernadores por realizar propaganda política. La resolución del 15 de febrero de 2012, clave CG88/2012, resolvió una queja contra Leonel Godoy, gobernador de Michoacán, por la transmisión de una conferencia de prensa durante el periodo de veda del proceso electoral en ese estado. La autoridad electoral declaró fundado el procedimiento especial sancionador por transgredir la normativa constitucional y le impuso una multa consistente en 2,950 días de salario mínimo. En la resolución del 7 de marzo de 2012, clave CG127/2012, el Consejo General del IFE respondió a una queja contra Félix González, gobernador de Quintana Roo, denunciado por difundir su imagen en promocionales de radio y televisión del ámbito nacional. Se le impuso una amonestación pública. La resolución del 7 de marzo de 2012, clave CG127/2012, respondió a una queja parecida contra Miguel Ángel Osorio, gobernador de Hidalgo, denunciado por promover su imagen en promocionales de radio y televisión del ámbito nacional. Se declaró infundado el procedimiento especial en favor de Osorio y se impuso una amonestación pública a Televisión Azteca y Televisa.

15 El jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, y Ramón Aguirre, director general del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, fueron denunciados porque durante el periodo de campaña electoral en los recibos de pago por el suministro de agua se difundía propaganda que destacaba logros de la administración de Ebrard, utilizando el emblema oficial de su propaganda institucional. El Consejo General, en la resolución del 31 de mayo de 2012, clave CG353/2012, declaró infundado el procedimiento especial sancionador.

Para que un partido político presente una queja debe tener suficiente estructura, recursos materiales y humanos, considerando que puede aportar pruebas que sustenten sus afirmaciones, y debe estimar que las acciones de los otros partidos modifican sus cálculos de éxito. Estas dos condiciones explican que durante el proceso electoral de 2012 fuera el PRI quien presentara el mayor número de quejas. Las características del sistema electoral mexicano, cuyos protagonistas son los partidos políticos, explican que sean quienes más demandan y también los más demandados: 28.5% de las demandas fueron contra algún partido político, seguido de 19.3% contra servidores públicos. Durante el proceso electoral federal de 2012 el partido político más demandado fue Acción Nacional (PAN), quien concentró 35%; contra el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con 22%, y 21% contra el Partido Revolucionario Institucional (PRI).[16]

Cuadro 5. Demandas interpuestas por los partidos políticos

Demandante	Número	Porcentaje (%)
Movimiento Ciudadano (MC)	2	0.44
Nueva Alianza (NA)	2	0.44
Partido Acción Nacional (PAN)	91	19.96
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	63	13.82
Partido del Trabajo (PT)	6	1.32
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	110	24.12
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	15	3.29
Varios	12	2.63
No aplica	155	33.99
Total	456	100.00[A]

[A] Las cifras pueden no sumar 100% debido al redondeo.
Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

[16] Estos porcentajes se obtienen eliminando los casos anotados como No aplica.

Cuadro 6. Demandas contra los partidos políticos

Demandado	Número	Porcentaje (%)
Movimiento Ciudadano (MC)	1	0.22
Nueva Alianza (NA)	1	0.22
Partido Acción Nacional (PAN)	45	9.87
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	29	6.36
Partido del Trabajo (PT)	3	0.66
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	27	5.92
Partido Socialdemócrata (PS)	1	0.22
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	11	2.41
Varios	12	2.63
No aplica	326	71.49
Total	456	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

Uno de los problemas del actual modelo de comunicación política es su aplicación, pues limita el acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos, actores interesados en ocupar espacios en aquéllos, y también restringe la participación de otros actores económicos y particulares interesados en los procesos electorales. Pero para garantizar el cumplimiento de la norma se requiere incentivar éste mediante castigos ejemplares. Sin embargo, la aplicación de éstos es una de las principales debilidades de las autoridades electorales federales, lo que tiende a favorecer el incumplimiento del modelo de comunicación.

Cuadro 7. Sanciones aplicadas por las autoridades electorales

Sanción	Número	Porcentaje (%)
Amonestación	23	5.04
Confirma	86	18.86
Modifica	9	1.97
Multa	49	10.75
Revoca	41	8.99
No aplica	248	54.39
Total	456	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

Como se observa en el cuadro 7, un porcentaje muy alto de los casos analizados no tiene sanción: solamente en 10% las autoridades electorales federales impusieron una multa y en 5%, una amonestación. Dados los poderosos intereses que intervienen en estas infracciones, las sanciones resultan claramente insuficientes. Para determinar el monto de las multas las autoridades electorales consideran dos criterios: el posible impacto del agravio y la posibilidad de que el agraviante cubra el castigo. Dada la frecuencia de los agravios, es necesario reflexionar acerca de la necesidad de aumentar las multas para disuadir al infractor de reincidir en las conductas, especialmente cuando se trata de organizaciones que participarán en elecciones: el objetivo es que las multas sean un castigo ejemplar y no un requisito transitable.[17]

Los órganos electorales tienen una participación muy intensa en los procesos electorales, pero sus sanciones carecen de fuerza y las emplean en pocas ocasiones, lo que se traduce en ineficacia para aplicar la norma. Esta ineficacia tiene dos explicaciones: 1) pese a que el legislador diseñó un modelo de comunicación política altamente regulado, las posibilidades de las autoridades electorales para investigar fenómenos complejos y la dificultad de que los quejosos aporten pruebas suficientes hace muy difícil que se documente una falta y que la autoridad electoral aplique alguna sanción. 2) Los partidos políticos usan como estrategia política las quejas ante las autoridades electorales, inconformándose por actos que saben que no constituyen violaciones a la ley, o bien, sin aportar pruebas suficientes, sabiendo que su reclamo tendrá espacio en los medios de comunicación, es decir, el reclamo es en sí mismo propaganda electoral.

---

[17] La multa impuesta en la resolución del 22 de febrero de 2012, con clave CG98/2012, resuelve la denuncia presentada por el PAN, el PRD y Nueva Alianza tras la transmisión de la pelea de box entre Juan Manuel Márquez y Manny Pacquiao en la que el primero portó el logotipo del PRI en el calzoncillo; la contienda se transmitió en todo el país por Televisión Azteca durante el periodo de veda del proceso electoral ordinario en Michoacán. El IFE resolvió que, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF, el recurso de apelación SUP-RAP-018/2012 y acumulados era fundado e impuso una multa al PRI de 350,000 pesos; a Televisión Azteca, de 686,829.31 pesos y al boxeador mexicano, una de 29,910 pesos. Los montos resultaron ridículos y no constituyeron una medida disuasiva para prevenir futuras violaciones de los actores involucrados.

La interpretación del IFE

Los datos agregados permiten hacer una evaluación de la interpretación y la aplicación del modelo de comunicación política, pero no distinguen la lógica de cada institución involucrada. En este apartado se expondrá la interpretación y aplicación hecha por el IFE, que emitió 318 acuerdos y resoluciones en relación con el modelo de comunicación política, 50% de los cuales fueron favorables a la libertad de expresión y 39% al derecho a la información. Los casos registrados en el cuadro como No aplica son los que la autoridad desechó sin realizar ninguna interpretación del modelo de comunicación y que no fijan un posicionamiento en torno a la garantía de los derechos.

Cuadro 8. Derecho garantizado por el IFE

Derecho garantizado	Número	Porcentaje (%)
Derecho a la información	125	39.31
Libertad de expresión	159	50.00
No aplica	34	10.69
Total	318	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

Las decisiones del Consejo General del IFE tendientes a proteger la libertad de expresión, que se alejan del modelo de comunicación, pueden agruparse en tres: a) resoluciones que protegen la relación de los candidatos con los medios de comunicación;[18] b) resoluciones que buscan

[18] En este grupo destaca la resolución a favor de Javier Corral. También se pueden ubicar quejas presentadas contra Enrique Peña Nieto descartadas con el argumento de que el candidato no estaba violentando la ley, sino ejerciendo la libertad de expresión. Con frecuencia, ante los reclamos contra Peña Nieto la respuesta del Consejo General era declarar infundadas las quejas, pues argumentaba que no contaba con evidencia que demostrara que el candidato había pagado el tiempo que le dedicaban los medios de comunicación o no había solicitado explícitamente el voto. El 18 de abril de 2012 el Consejo General emitió la resolución CG215/2012, en la que declaró infundada la queja contra el periódico *El Sol de Zacatecas,* al que se denunciaba por cubrir de forma desproporcionada frente a los demás actores políticos las actividades proselitistas del PRI y de Peña Nieto, en su calidad de precandidato único. La autoridad electoral declaró

garantizar la libertad de expresión de los medios de comunicación, es decir, garantizar el derecho de los medios a ejercer sus funciones;[19] c) quejas en las que la autoridad electoral decidió proteger la libertad de expresión por actos anticipados de campaña.[20] La conclusión de que el IFE aplica un modelo de comunicación política que se aleja del diseñado por el legislador se refuerza, ya que en 88% de las ocasiones las decisiones se toman por unanimidad, es decir, no existen diferentes puntos de vista en estas interpretaciones.

Durante el proceso federal electoral de 2012 el mayor número de acuerdos y resoluciones del IFE fueron por la elección presidencial, 64% de los casos. Se observa una diferencia respecto de los datos generales, pues 58% correspondía a la elección presidencial, lo que se explica porque en los datos generales las elecciones estatales ocupan 16% de las decisiones, mientras que en el caso del IFE las elecciones locales ocuparon 11% de sus decisiones.

---

infundada la queja porque no se advirtió que los motivos de inconformidad estuvieran relacionados con la posible vulneración de alguna de las cuatro hipótesis de procedencia derivadas del artículo 41, base III, de la Constitución, es decir, no se percibió que pudiera constituirse una posible violación relacionada con contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión; incumplimiento de pautas; difusión de propaganda electoral que denigrara a las instituciones, partidos políticos, o que calumniara a las personas, o difusión de propaganda gubernamental que diera origen a la instauración de un procedimiento especial sancionador.

19 El PVEM diseñó una estrategia de medios de comunicación que generó quejas de los otros partidos políticos, obligando a que la autoridad electoral se expresara acerca de ella. Cuando esto ocurría, el Consejo General tendió a proteger la libertad de expresión; es el caso de la resolución del 21 de junio de 2012, clave CG449/2012, que resolvió las quejas por las entrevistas difundidas en la revista *TV Notas* por presuntos donativos en especie, por vulnerar el principio de equidad y por rebasar topes de gastos de campaña. El Consejo General determinó que la publicación obedecía a un ejercicio de la libertad de expresión y no constituía propaganda electoral, por lo que el procedimiento de queja se declaró infundado.

20 Un ejemplo es la resolución CG91/2012, del 15 de febrero de 2012, que respondió a la denuncia por presuntos actos anticipados de campaña atribuibles a Andrés Manuel López Obrador en su carácter de aspirante y precandidato a la presidencia de México por la coalición "Movimiento progresista". Para el Consejo General los hechos no constituyeron actos anticipados de precampaña o campaña, en virtud de que constituían un ejercicio legítimo de la actividad periodística sustentada en el derecho fundamental de libertad de expresión, declarando infundado el procedimiento.

Cuadro 9. Resoluciones y acuerdos por tipo de elección

Tipo de elección	Número	Porcentaje (%)
Presidencial	203	63.84
Senadores	19	5.97
Diputados	46	14.47
Estatal	34	10.69
Municipal	1	0.31
No aplica	15	4.72
Total	318	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

Por supuesto, el mayor número de acuerdos y resoluciones son acerca de mensajes transmitidos en radio y televisión, con 34%. Si a este porcentaje se suma 7.5% de radio y 8.3% de televisión, resulta que 54.6% de los acuerdos y resoluciones se relacionan con los medios electrónicos, lo que es congruente con su importancia en las elecciones.

Cuadro 10. Resoluciones y acuerdos por medio de comunicación

Medio transmisor	Número	Porcentaje (%)
Alternativo	30	9.43
Impreso	52	16.35
Radio y televisión	109	34.28
Radio	35	11.01
Televisión	30	9.43
Varios	45	14.15
No aplica	17	5.35
Total	318	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

En cuanto al tipo de propaganda, 59% de los acuerdos y resoluciones del IFE se ocuparon de la electoral. Pese a las prohibiciones, los funcionarios

públicos tuvieron una activa participación en el proceso, pues 19% de las resoluciones y acuerdos se ocuparon de propaganda gubernamental.[21]

Cuadro 11. Resoluciones y acuerdos por tipo de propaganda

Tipo de propaganda	Número	Porcentaje (%)
Electoral	187	58.81
Gubernamental	62	19.50
Política	42	13.21
No aplica	27	8.49
Total	318	100.00[A]

[A] Las cifras pueden no sumar 100% debido al redondeo.
Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

Los principales demandantes fueron los partidos políticos, pues 63% de los acuerdos y resoluciones respondieron a quejas de éstos. Descartando el dato registrado como No aplica, la importancia de los partidos políticos como autorreguladores del cumplimiento de la reforma y vigilantes de los otros partidos políticos se refuerza, pues 82% de los acuerdos y resoluciones responden a quejas de partidos políticos[22] y únicamente 10% responde a los ciudadanos.

---

21 Durante enero y febrero de 2012 se detectaron resoluciones a las denuncias del PRI en contra de los precandidatos del PAN que se encontraban realizando el proceso interno de elección de candidatos; en ellas denunciaban actos anticipados de campaña, o actos de campaña de funcionario público. Prácticamente en todos los casos la autoridad decretó que carecía de elementos. La cantidad de procedimientos especiales sancionadores por actos anticipados o por actos de precampaña del PAN y de López Obrador que fueron declarados infundados, ilustran las dificultades para regular con claridad este periodo.

22 Un ejemplo de esta autorregulación es la resolución del 25 de enero de 2012, clave CG23/2012, que sancionó al PVEM por la transmisión de promocionales de televisión en todo el país y por 8 inserciones en la revista *TV y Novelas*, pues consideró que esos mensajes violaban la prohibición de los partidos políticos de contratar tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Se consideró que los promocionales constituyeron aportaciones en especie a favor del PVEM que afectaron el equilibrio electoral, pues contó con 7.1% más recursos que sus competidores. El Consejo General del IFE resolvió imponer una multa y una reducción de 50% de la ministración mensual. Otro ejemplo de esta autovigilancia es la resolución del 21 de junio de 2012, clave CG469/2012, que resolvió una queja en contra del PAN y su candidata a la presidencia, Josefina Vázquez Mota; el reclamo fue porque en los promocionales RV1099-12 y RA01801-12 incluyeron un discurso editado que cambiaba el sentido original del pronunciado por Andrés Manuel López Obrador, candidato de la coalición "Movimiento progresista". El Consejo General del IFE declaró fundado el procedimiento contra el PAN y lo multó con 934,950 pesos. Esta resolución fue aprobada por unanimidad en lo general y por mayoría en lo particular.

Cuadro 12. Tipo de demandantes ante el IFE

Demandantes	Número	Porcentaje (%)
Candidato	9	2.83
Ciudadano	27	8.49
Partido político	202	63.52
Persona moral	5	1.57
Servidor público	4	1.26
No aplica	71	22.33
Total	318	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

Un resultado interesante es que mientras los partidos políticos son los que interponen más quejas ante el IFE contra los medios de comunicación, se manifiestan mayoritariamente contra servidores públicos, con 24%.[23]

Cuadro 13. Tipo de demandados ante el IFE

Demandados	Número	Porcentaje (%)
Candidato	63	19.81
Ciudadano	10	3.14
Partido político	68	21.38
Persona moral	25	7.86
Servidor público	78	24.53
No aplica	74	23.27
Total	318	100.00[A]

[A] Las cifras pueden no sumar 100% debido al redondeo.
Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

El modelo de comunicación para funcionar supone tres cosas: el compromiso de todos los actores con su cumplimiento, de modo que éstos

[23] Gran parte de estas quejas fueron contra actividades de los precandidatos a la presidencia del PAN; Josefina Vázquez Mota, entonces coordinadora del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados; Santiago Creel, entonces senador, y Ernesto Cordero, entonces secretario de Hacienda. El PRI consideraba que muchos de los actos de los precandidatos constituían violaciones a las normas y los denunciaba.

debieran autolimitarse; además de cumplir con las restricciones, éstos cooperan vigilándose y denunciándose unos a otros, particularmente los partidos políticos, principales afectados por posibles inequidades cuando se obtiene una mayor exposición en los medios; cuando la cooperación y la vigilancia de los actores es insuficiente opera un mecanismo disuasivo: la sanción que impone la autoridad electoral. Este tercer mecanismo es inoperante: de 318 acuerdos y resoluciones emitidos por la autoridad electoral, únicamente en 49 casos multaron al infractor y en otros 23 impusieron una amonestación.

Cuadro 14. Sanciones aplicadas por el IFE

Sanción	Número	Porcentaje (%)
Amonestación	23	7.23
Confirma	0	0.00
Modifica	0	0.00
Multa	49	15.41
Revoca	0	0.00
No aplica	246	77.36
Total	318	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

Es interesante resaltar que si la aplicación de la norma fuera tan rigurosa como los demandantes exigen, ni candidatos ni partidos políticos podrían hacer prácticamente nada; al mismo tiempo, esos actores y partidos políticos cuando son demandados buscan todas las vías posibles para violentar esas normas.

Durante el proceso electoral federal de 2012 cuatro aspectos fueron recurrentes y definieron un modelo de comunicación política del IFE:

a) Las estrategias de comunicación del PVEM, especialmente el uso de los informes de legisladores locales y federales. La autoridad electoral concluyó que la sola presencia de servidores públicos en

promocionales no resulta suficiente para derivar una afectación al principio de equidad en la competencia electoral.

b) Las precampañas del PAN. Se presentaron múltiples quejas contra Ernesto Cordero, Santiago Creel y Josefina Vázquez Mota por actos anticipados de campaña. La autoridad electoral declaró infundadas las denuncias contra los aspirantes a la candidatura presidencial por este partido, el IFE estimó que los hechos materia de inconformidad atribuidos al PAN no transgredían la normatividad electoral federal, toda vez que en autos no estaba demostrada infracción alguna a la normatividad electoral por las conductas que se les atribuían.

c) La presencia de Enrique Peña Nieto en medios de comunicación fuera del periodo electoral, asistiendo a eventos públicos y a las instalaciones de los propios medios de comunicación. Acerca de estos actos, tanto el PAN como el PRD presentaron quejas, pero el Consejo General las desechó porque no era candidato, o no se promovió, ni solicitaba el voto y tampoco compró tiempo. Por lo tanto, no se le consideró propaganda electoral, sin embargo, sí tenía presencia en los medios de comunicación.

d) El uso del procedimiento especial sancionador como herramienta de propaganda electoral. Los partidos políticos presentan quejas por actos que no se sancionan o contra otros partidos políticos por actos que ellos mismos cometen. La interpretación del modelo de comunicación política del IFE considera que los candidatos pueden acudir a todos los eventos que quieran, entrevistas, etcétera; el único límite, y lo que justifica no recibir sanción, es no pedir el voto y no referirse a la plataforma electoral.

La interpretación del TEPJF

Durante el proceso electoral federal de 2012, el TEPJF emitió 138 sentencias en materia de medios de comunicación. Contrario a la tesis que sostiene que las resoluciones de este órgano son más favorables a la libertad de expresión, se encontró que 53% son favorables al derecho a la información y 47% a la libertad de expresión.

Cuadro 15. Derecho garantizado por el TEPJF

Derecho garantizado	Número	Porcentaje (%)
Derecho a la información	73	52.90
Libertad de expresión	65	47.10
No aplica	0	0.00
Total	138	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

En concordancia con el modelo de comunicación diseñado por el legislador, el TEPJF decidió proteger el derecho de los ciudadanos a la información.[24] Durante el proceso electoral federal de 2012, un formato de comunicación que causó una gran controversia fue el de las entrevistas que los candidatos concedían a medios de comunicación y difundían en sus espacios informativos. Se trata de una tensión permanente entre los alcances de la libertad de expresión y el ejercicio del periodismo. El TEPJF falló consistentemente a favor de la libertad de expresión.[25] El modelo de

[24] Es el caso de la sentencia del 4 de julio de 2012, SUP-RAP-319/2012, en la que se resolvió acerca de los *spots* del PAN en los que acusaba al PRI de relacionarse con el narcotráfico; el TEPJF argumentó que las frases "los zetas controlan Veracruz" y "acusado de protección al narco en Estados Unidos" no pasaban el tamiz constitucional y no podía considerarse que formaran parte del debate público; en cambio, iban más allá de lo que debe estimarse como el ejercicio de la libertad de expresión amparada en el artículo 6 constitucional, pues tenían como fin lesionar en forma maliciosa la imagen del PRI y de su candidato a presidente de la República, revocando la resolución del IFE, para quien los mensajes estaban en el ámbito de la libertad de expresión.

[25] En la sentencia del 9 de noviembre de 2011, SUP-RAP-542/2011, con la que se confirmó el acuerdo CG294/2011 emitido por el IFE, se consideró que la entrevista realizada en el noticiero de Joaquín López Dóriga al gobernador de Jalisco, Emilio González, en la que expresaba la intención de competir en las elecciones presidenciales, no constituyó un acto anticipados de

comunicación diseñado por el legislador obligó a las autoridades electorales a interpretar y a definir los límites del derecho a la información y los alcances de la libertad de expresión.[26] La consistencia de las interpretaciones que hace el Tribunal Electoral se confirma al observar que 88% de las sentencias fueron votadas por unanimidad.

A diferencia de lo que ocurrió al analizar los datos del IFE, en el caso del Tribunal se observa coincidencia con la tendencia general en cuanto a la elección de la que emiten la sentencia. La más importante en sentencias es la presidencial,[27] con 46%; le siguen las elecciones estatales, con 27%.

---

precampaña y campaña, porque estaba amparada en la libertad de expresión y en el ejercicio de la actividad periodística. Un razonamiento idéntico es el de la sentencia del 23 de noviembre de 2011, SUP-RAP-537/2011, que confirmó el acuerdo del IFE por la entrevista de López Dóriga con el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, en la que expresó la intención de competir en las elecciones presidenciales de 2012. El TEPJF consideró que estos hechos no constituyeron actos anticipados de precampaña y campaña porque dichas expresiones estaban amparadas en la libertad de expresión y en el ejercicio de la actividad periodística.

26 Una sentencia en la que esto quedó claramente definido fue la del 20 de junio de 2012, SUP-RAP-271/2012, con la que la Sala Superior confirmó la resolución del IFE. Ambos órganos determinaron que las declaraciones de la diputada federal del PAN Augusta Valentina Díaz de Rivera justificando la actuación del gobierno federal en materia de seguridad y contrastándolas con la actuación del entonces gobernador del Estado de México, no violentaban la ley electoral, en tanto que no promocionó ninguna candidatura ni expuso plataforma electoral alguna ni solicitó el voto, por lo que sus expresiones estaban amparadas en el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho de réplica.

27 De los casos analizados destacó, por su resonancia en los medios de comunicación y su importancia para la interpretación del modelo de comunicación, la sentencia del 22 de febrero de 2012, SUP-RAP-582/2011, que abordó varias resoluciones del IFE relacionadas con el candidato Peña Nieto. El TEPJF determinó confirmar las resoluciones del IFE, que tuvo por infundados los procedimientos especiales sancionadores contra Peña Nieto, contra el PRI y contra Televimex, con motivo de actos anticipados de precampaña, así como por promoción personalizada como servidor público. La Sala ratificó los criterios del IFE, pues consideró que Peña Nieto no mencionó una plataforma electoral ni se promocionó como aspirante a alguna elección; el TEPJF razonó que en sus apariciones en la revista *Quién*, así como en diversas notas informativas y páginas de internet, se limitaba a mencionar eventos relacionados con su vida personal y no a actividades proselitistas.

Cuadro 16. Sentencias del TEPJF por tipo de elección

Tipo de elección	Número	Porcentaje (%)
Presidencial	64	46.38
Senadores	4	2.90
Diputados	12	8.70
Estatal	38	27.54
Municipal	2	1.45
No aplica	18	13.04
Total	138	100.00[A]

[A] Las cifras pueden no sumar 100% debido al redondeo.
Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

Se presentaron muchas quejas porque fuera del periodo de precampaña los candidatos realizaban actividades denunciadas como actos anticipados de precampaña o de campaña electoral; el TEPJF juzgó que, salvo que los candidatos hicieran un llamado al voto, sus actividades se encontraban protegidas por la libertad de expresión.

Pese al propósito de la reforma electoral de 2007 de regular la participación de los medios electrónicos y de todas las prohibiciones, durante el proceso electoral de 2012 los medios de comunicación electrónicos se mantuvieron como una de las principales fuentes de tensión. El mayor número de sentencias emitidas por el TEPJF se ocuparon de mensajes transmitidos en éstos. Sumando los transmitidos en radio y televisión y en alguno de estos medios, 69% de las sentencias se ocupó de los medios electrónicos.

Cuadro 17. Sentencias del TEPJF por medio de comunicación

Medio de comunicación	Número	Porcentaje (%)
Alternativo	15	10.87
Impreso	12	8.70
Radio y televisión	55	39.86
Radio	9	6.52
Televisión	32	23.19
Varios	14	10.14
No aplica	1	0.72
Total	138	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

En cuanto al tipo de propaganda, en el caso de las sentencias se observó que la gubernamental adquiere mayor importancia: en el caso del Tribunal, su proporción es de 27%, mientras que en los datos agregados era de 22%.

Cuadro 18. Sentencias del TEPJF por tipo de propaganda

Tipo de propaganda	Número	Porcentaje (%)
Electoral	81	58.70
Gubernamental	38	27.54
Político	19	13.77
No aplica	0	0.00
Total	138	100.00[A]

[A] Las cifras pueden no sumar 100% debido al redondeo.
Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

Del conjunto de sentencias emitidas, 72% tuvo como origen una queja presentada por algún partido político, lo que se explica porque el sistema electoral tiene como actores principales a éstos y también porque son los directamente afectados por actos que alteran las condiciones de equidad en la competencia. Resulta interesante la importancia de las quejas presentadas por personas morales, pues 17% respondieron a éstas, lo que demuestra que hay otros actores interesados en la aplicación de la norma. Considerando sólo los casos que identifican al actor, 78% responde a quejas contra los partidos; 12%, contra servidores públicos. En el caso del Tribunal Electoral se mantiene la tendencia de que los partidos políticos son los actores que más demandan y también los más demandados.

Cuadro 19. Tipo de demandantes ante el TEPJF

Actor	Número	Porcentaje (%)
Candidato	2	1.45
Ciudadano	3	2.17
Partido político	100	72.46
Persona moral	23	16.67

Continuación.

Actor	Número	Porcentaje (%)
Servidor público	10	7.25
No aplica	0	0.00
Total	138	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

De las 133 sentencias del TEPJF, se encontró que 62% coincide con el criterio aplicado por el IFE; 30% de los acuerdos y resoluciones del IFE fueron revocadas por el Tribunal Electoral y 6% fueron modificadas, lo que habla de diferentes criterios al interpretar la norma.

Cuadro 20. Decisiones aplicadas por el TEPJF respecto del IFE

Decisión	Número	Porcentaje (%)
Confirma	86	62.32
Modifica	9	6.52
Revoca	41	29.71
No aplica	2	1.45
Total	138	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en UACM-PNUD (2012).

En 50 casos el Tribunal Electoral modificó o revocó las resoluciones y acuerdos del IFE. La decisión de modificar o revocar un acuerdo responde a tres factores: primero, porque el TEPJF encuentra que el IFE incurrió en fallos en el procedimiento; se trata de modificaciones en el procedimiento más que contradicción de criterios. Son frecuentes las sentencias en las que el TEPJF ordena al IFE que individualice las sentencias. En otros casos, el TEPJF consideró que el IFE resolvió sin cumplir con el principio de exhaustividad.[28] Segundo, porque consideró que hubo fallas en la investigación;

[28] Es el caso de la sentencia del 18 de enero de 2012, SUP-RAP-586/2011, que revocó el acuerdo del IFE que declaró sin materia el procedimiento especial sancionador contra José Francisco Blake Mora e infundado el procedimiento especial sancionador contra Ernesto Cordero y Acción Nacional por declaraciones acerca de la entrevista del presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, al periódico *The New York Times.* Los argumentos de la Sala señalaron la

se trata de aseveraciones más críticas en torno al desempeño del IFE.[29] En ocasiones, el TEPJF consideró que el IFE valoró inadecuadamente quejas presentadas contra diversos funcionarios públicos.[30] El tercer factor por el que el TEPJF revocó o modificó un acuerdo del IFE es porque difiere en los criterios de interpretación y aplicación del modelo de comunicación. Se trata de los casos más interesantes, pues indican que la legislación electoral no es suficientemente clara, y deja espacios para la interpretación.[31] Gran

violación cometida por el IFE al principio de exhaustividad, pues no se pronunció respecto de los planteamientos que hizo valer el recurrente.

29 Por ejemplo, la sentencia del 5 de mayo de 2011, SUP-RAP-506/2011, en la que el TEPJF argumentó que el IFE no realizó una investigación efectiva en torno a la demanda del PRD en contra de Felipe Calderón, titular del Ejecutivo Federal, por la difusión de promocionales de carácter gubernamental en el canal Foro TV durante el inicio de la campaña electoral local en Michoacán. La Sala Superior argumentó que el IFE no investigó ni valoró adecuadamente el hecho denunciado, dado que no tenía la certeza de los promocionales denunciados y tampoco explicó por qué no concluyó su investigación acerca de los hechos denunciados.

30 Es el caso de la sentencia del 19 de octubre de 2011, SUP-RAP-478/2011, en la que el TEPJF determinó como insuficiente la investigación en torno a la denuncia en contra del gobernador de Jalisco, Emilio González, y Televisión Azteca, por la transmisión de promocionales en todo el país con propaganda gubernamental del cuarto informe de gobierno. La Sala Superior no sólo señaló que la investigación fue insuficiente; además, en lo referente a la denuncia contra Televisión Azteca, afirmó que el monitoreo con el que se denunciaba a la concesionaria no coincidía con el del IFE, por lo que era evidente que el Instituto no cotejó ambos documentos, pues, de haberlo hecho, se hubiera percatado de que no se acreditaba que dicha televisora hubiera difundido en Baja California Sur y Guerrero los promocionales del informe de gobierno, lo que colocó al IFE en una situación difícil.

31 La contradicción de criterios aplicados resulta evidente en la sentencia del 4 de mayo de 2011, SUP-RAP-169/2012, con la que el TEPJF revocó la resolución del IFE que declaraba infundado el reclamo del PRI contra Javier Lozano, secretario de Trabajo, por la emisión de comentarios acerca de Enrique Peña Nieto que se difundieron en el portal de internet de la dependencia, y que fueron transmitidos por el canal de televisión de paga Efekto TV. La Sala argumentó que, contrario a la resolución del IFE, se acreditó el uso de recursos públicos para la difusión de las expresiones de Javier Lozano, que resultaban en detrimento del precandidato del PRI a la presidencia de la República, y que dichas alocuciones en el portal institucional implicaron un acto transgresor del principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 constitucional. Esta misma contradicción se ilustra en la sentencia del 1 de marzo de 2012, SUP-RAP-583/2011, con la que el TEPJF revocó la resolución del IFE que declaraba infundado el procedimiento especial sancionador contra diversos diputados federales de la LXI Legislatura integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Verde y de Televisión Azteca, por la difusión de promocionales relativos a los informes de labores de diversos legisladores del partido fuera de los tiempos que administra el IFE. El IFE establecía que los diputados del PVEM tenían derecho a transmitir mensajes, mientras que el TEPJF consideró que éstos eran violatorios de la ley, al sostener que se desobedecía la prohibición señalada en el artículo 134 respecto a que la propaganda gubernamental no de-

parte de la contradicción de criterios deriva de que el IFE tiende a dar mayor protección a la libertad de expresión que al derecho a la información, mientras que el Tribunal tiende a proteger más el derecho a la información.[32] Por último, el TEPJF revoca resoluciones del IFE al aplicar un criterio de interpretación diferente de la norma. En conclusión, la percepción de que existe una diferencia de criterios constante y frecuente entre el IFE y el TEPJF resulta infundada, pues en pocas ocasiones, aunque efectivamente importantes, el Tribunal revoca las sentencias del IFE por una diferencia en los criterios de interpretación y aplicación de la norma.

En resumen, los temas relevantes discutidos en el TEPJF en materia de medios de comunicación son: a) el del PVEM, en el que revocó la resolución del IFE y determinó que los mensajes de los legisladores violaban la ley e incluso dos magistrados en su voto particular pidieron aumentar la sanción; b) la propaganda gubernamental fue un tema de discusión importante. El TEPJF revocó la resolución del IFE que declaraba infundado el reclamo del PRI contra el secretario de Trabajo por el uso de recursos públicos para propaganda. La Sala argumentó que se acreditó el uso de recursos públicos para la difusión de las expresiones de Lozano Alarcón, que resultaban en detrimento del precandidato del PRI a la presidencia de la República, y que dichas alocuciones en el portal institucional implicaron un acto trans-

berá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público. Incluso, dos magistrados en su voto particular pidieron que se aumentara la sanción.

32 La excepción a esta tendencia es la sentencia del 9 de noviembre de 2011, SUP-RAP-482/2011, con la que el TEPJF revocó la resolución del IFE que declaraba fundada la denuncia del PAN contra el Partido Socialdemócrata de Coahuila, por la transmisión de promocionales de carácter electoral en radio y televisión que contenían expresiones que relacionaban a José Guillermo Anaya, candidato a la gubernatura de Coahuila por la coalición "Coahuila libre y seguro", con la muerte de 40 mil mexicanos: el IFE determinó que esas expresiones violaban el derecho a la información, mientras que el TEPJF determinó revocar el acuerdo argumentando que no existía vínculo directo entre las manifestaciones vertidas en los promocionales denunciados y el entonces candidato, dado que no se le atribuyen o imputan dichas muertes. El TEPJF resolvió que estas expresiones contenían un lenguaje fuerte, propio del entorno del proceso electoral y, en virtud de la libertad de expresión, los gobernantes y actores políticos están sujetos a la aceptación de una crítica severa.

gresor del principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 constitucional; c) una discusión permanente durante el proceso electoral federal de 2012 fue la de los límites a la libertad de expresión. Fue un debate que se presentó en relación con los mensajes del PRD y del PAN contra el PRI. Mientras el IFE consideró que éstos eran propios del ejercicio de libertad de expresión, el TEPJF decidió multarlos, pues consideró que rebasan lo definido en la Constitución, pues no podían considerarse como parte del debate público apreciado como una crítica fuerte y vigorosa; d) también ante el Tribunal persiste la tendencia de los partidos políticos a quejarse y recurrir por actos de los otros partidos que difícilmente se puede considerar violaciones a la ley. Es clara la intención de considerar cualquier acto de los otros partidos como una violación a la norma, mientras que sus propias actividades, que pueden ser iguales a las que denuncian, son consideradas normales, lo que lleva a concluir que los partidos políticos usan como estrategia política estas instancias jurídicas.

Conclusiones

Los datos muestran que existe una discusión institucional en la orientación y la interpretación del modelo de comunicación, ya que han existido importantes diferendos entre los mismos aplicadores de las normas.

La principal conclusión de este trabajo es que del universo de registros estudiados se desprende que ha habido una tendencia a la aplicación de reglas comunes entre el IFE y el TEPJF, que se aleja del modelo diseñado por el legislador. Este modelo contenido en la legislación privilegiaba el derecho a la información, mientras que la aplicación de las autoridades electorales federales fue ambigua: en algunos casos confirmando el derecho a la información; en otros, a favor de la libertad de expresión.

Una segunda conclusión se deriva de que durante el periodo de análisis se presentaron casos que sometieron a prueba el modelo de comunicación y que evidenciaron la baja cooperación y cumplimiento de las normas por

parte de los protagonistas del proceso electoral. Destaca la participación de los funcionarios públicos que realizaron propaganda gubernamental.

Los partidos políticos mostraron poco interés en cumplir las normas en materia de medios de comunicación; por el contrario, buscaron oportunidades para esquivar su cumplimiento. Este desapego hacia la norma no se resuelve con nuevos reglamentos, porque en materia de medios de comunicación hay una sobrerreglamentación. Se trata de un problema que deriva del comportamiento de los actores y solamente se resolverá modificando la conducta de éstos.

Fuentes consultadas

Cámara de Diputados. 2007. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ELECTORAL. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf (consultada el 18 de octubre de 2013).

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: IFE.

DOF. Diario Oficial de la Federación. 2007. Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre.

IFE. Instituto Federal Electoral. 2011a. Acuerdo CG380/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece el tope máximo de gastos de precampaña por precandidato a diputado, para contender en el proceso electoral federal 2011-2012. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/noviembre/CGor201111-23/CGo231111ap15.pdf (consultada el 5 de noviembre de 2012).

——. 2011b. Acuerdo CG412/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el catálogo de pro-

gramas de radio y televisión que difunden noticias, así como la metodología que deberá utilizarse para realizar el monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas federales del proceso electoral federal 2011-2012 en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Mayo/CGext201205-09/CGe090512rp5.pdf (consultada el 8 de noviembre de 2012).

——. 2012a. Acuerdo CG74/2012. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral para colaborar al fortalecimiento de las condiciones de legalidad, transparencia, rendición de cuentas y control interno de los partidos políticos para el proceso electoral federal 2011-2012. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Febrero/CGex201202-08/CGe80212ap7.pdf (consultada el 9 de noviembre de 2012).

——. 2012b. Acuerdo CG117/2012. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participan en la cobertura del proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Febrero/CGex201202-29_2/CGe290212ap3.pdf (consultada el 6 de noviembre de 2012).

——. 2012c. Resolución CG23/2012. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento de quejas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, instaurado en contra del Partido Verde Ecologista de México, identificado como Q-UFRPP 37/09 y sus acumulados Q-UFRPP 60/09 y Q-UFRPP 02/10. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Enero/CGor201201-25/CGo250112rp18-2.pdf (consultada el 26 de noviembre de 2012).

——. 2012d. Resolución CG88/2012. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional en contra del gobernador constitucional del Estado de Michoacán, del representante legal y diversos funcionarios del sistema michoacano de radio y televisión, permisionario de las emisoras identificadas con las siglas XEREL-AM, XHAPA-TV, XHCAP-FM, XHDEN-FM, XHHID-FM, XHJIQ-FM, XHMOR-TV, XHMZI-TV, XHREL-FM, XHRUA-FM, XHTZA-TV, XHTZI-FM, XHURU-TV, XHZIT-FM Y XHZMA-FM; del coordinador general de comunicación social, del gobierno del Estado de Michoacán y del Partido de la Revolución Democrática, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/CG/PAN/130/PEF/60/2011. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Febrero/CGex201202-15_01/CGe150212rp10-1.pdf (consultada el 14 de noviembre de 2012).

——. 2012e. Resolución CG91/2012. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado con motivo de la denuncia interpuesta por el Partido Acción Nacional en contra del C. Andrés Manuel López Obrador precandidato a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos por la Coalición "Movimiento Progresista" integrada por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano (antes Convergencia) y de quien resulte responsable, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/159/PEF/75/2011. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Febrero/CGex201202-15_01/CGe150212rp10-4.pdf (consultada el 22 de noviembre de 2012).

——. 2012f. Resolución CG98/2012. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado con motivo de la denuncia interpuesta por los Partidos Políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Nueva Alianza, así como por la C. Nayelli Martínez Bonifacio, en contra de los Partidos Políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista De México, los CC. Fausto Vallejo Figueroa, Juan Manuel Márquez Méndez y de Televisión Azteca, S.A. DE C.V., concesionaria de las emisoras XHIMT-TV canal 7 y XHDF-TV canal 13, por hechos que consideran constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones Y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/133/PEF/49/2011 y sus acumulados SCG/PE/PRD/CG/134/PEF/50/2011, SCG/PE/IEM/CG/136/PEF/52/2011, SCG/PE/IEM/CG/137/PEF/53/2011 y SCG/PE/NMB/JL/OAX/141/PEF/57/2011, en cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-018/2012 y sus acumulados. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Febrero/CGex201202-22/CGe220212rp4-2.pdf (consultada el 19 de noviembre de 2012).

——. 2012g. Resolución CG127/2012. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto del procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática en contra del C. Félix Arturo González Canto, otrora gobernador del Estado de Quintana Roo; del C. Jorge Acevedo Marín, otrora titular de la unidad del vocero del gobierno de esa entidad federativa, y de diversos concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificada con el número de expediente SCG/PE/PRD/CG/018/2011. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/

CG-resoluciones/2012/Marzo/CGex201203-07_1/CGe70312rp4-2.pdf (consultada el 15 de noviembre de 2012).

——. 2012h. Resolución CG165/2012. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la denuncia interpuesta por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, así como de los CC. Salvador Cosío Gaona y Juan Manuel Estrada Juárez en contra del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del titular de la secretaría particular de la presidencia de la república, de la coordinadora de comunicación social de la presidencia de la república, del secretario de gobernación, del director general de radio, televisión y cinematografía de la secretaría de gobernación y del director del centro de producción de programas informativos especiales, (CEPROPIE) de la secretaría de gobernación, así como del Partido Acción Nacional, por hechos que constituyen probables infracciones al Código Federal De Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PRD/CG/041/PEF/118/2012 y sus acumulados SCG/PE/PRI/CG/043/PEF/120/2012 y SCG/PE/SCG/JL/JAL/044/PEF/121/2012. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Marzo/CGex201203-21_1/CGe210312rp5-3.pdf (consultada el 13 de noviembre de 2012).

——. 2012i. Resolución CG215/2012. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional en contra del medio de comunicación impreso denominado "El Sol de Zacatecas", así como del Partido Revolucionario Institucional, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificada con el número de expediente SCG/QPAN/JL/ZAC/012/PEF/36/2012. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Abril/CGext201204-18/CGe180412rp4-5.pdf (consultada el 23 de noviembre de 2012).

——. 2012j. Resolución CG290/2012. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Verde Ecologista de México y el C. Héctor Salomón Galindo Alvarado en contra de los Cc. Héctor Hermilio Bonilla Rebentun Y Andrés Manuel López Obrador, otrora precandidato al cargo de presidente de la República por la Coalición "Movimiento Progresista"; la asociación civil denominada "Movimiento de Regeneración Nacional"; los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, así como diversos concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión, por hechos que consideran constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PVEM/CG/047/PEF/124/2012 y sus acumulados SCG/PE/PVEM/CG/048/PEF/125/2012; SCG/PE/PVEM/CG/049/PEF/126/2012, y SCG/PE/HSGA/CG/052/PEF/129/2012. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Mayo/CGext201205-09/CGe090512rp5.pdf (consultada el 7 de noviembre de 2012).

——. 2012k. Resolución CG353/2012 Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional, en contra de los CC. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Ramón Aguirre Díaz, jefe de gobierno del Distrito Federal y director general del sistema de aguas de la Ciudad de México, respectivamente, así como del Partido de la Revolución Democrática, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/143/PEF/220/2012. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-Resoluciones/2012/Mayo/CGext201205-31/CGe310512rp6-8.pdf (consultada el 16 de noviembre de 2012).

——. 2012l. Resolución CG449/2012. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, instaurado en contra de la Coalición Compromiso por México, integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, identificada como Q-UFRPP 14/12. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Junio/CGext201206-21_01/CGe210612rp6-16.pdf (consultada el 20 de noviembre de 2012).

——. 2012m. Resolución CG469/2012. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado con motivo de las denuncias interpuestas por los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, así como por los CC. Adela Muñiz Guadarrama y Fernando Corzo Osorio, en contra de los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, así como de la C. Josefina Eugenia Vázquez Mota, por hechos que consideran constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PRD/CG/220/PEF/297/2012 y sus acumulados SCG/PE/AMG/JD04/DF/221/PEF/298/2012; SCG/PE/FCO/CG/222/PEF/299/2012 SCG/PE/PRD/CG/227/PEF/304/2012 Y SCG/PE/PT/JD01/SLP/235/PEF/312/2012. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2012/Junio/CGext201206-21_01/CGe210612rp12-11.pdf (consultada el 21 de noviembre de 2012).

Sentencia SUP-RAP-018/2012. Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/RAP/SUP-RAP-00018-2012.htm (consultada el 28 de noviembre de 2012).

— SUP-RAP-041/2012 Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/RAP/SUP-RAP-00041-2012.htm (consultada el 30 de noviembre de 2012).

— SUP-RAP-140/2008. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Nueva Alianza. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/RAP/SUP-RAP-00140-2008.htm (consultada el 27 de noviembre de 2012).

— SUP-RAP-169/2012 Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/RAP/SUP-RAP-00169-2012.htm (consultada el 11 de diciembre de 2012).

— SUP-RAP-271/2012 Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0271-2012.pdf (consultada el 5 de diciembre de 2012).

— SUP-RAP-319/2012 Apelante: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/RAP/SUP-RAP-00319-2012.htm (consultada el 13 de noviembre de 2012.

— SUP-RAP-478/2011 Recurrentes: Televisión Azteca, S.A. de C.V y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00478-2011.htm (consultada el 10 de diciembre de 2012).

— SUP-RAP-482/2011. Actor: Partido Socialdemócrata de Coahuila. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/ (consultada el 13 de diciembre de 2012).

—— SUP-RAP-506/2011. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Secretario ejecutivo en su carácter de secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00506-2011.htm (consultada el 7 de diciembre de 2012).

—— SUP-RAP-532/2011. Recurrente: Juan Manuel Estrada Juárez. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00532-2011.htm (consultada el 3 de diciembre de 2012).

—— SUP-RAP-537/2011 Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00537-2011.htm (consultada el 4 de diciembre de 2012).

—— SUP-RAP-583/2011. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00583-2011.htm (consultada el 12 de diciembre de 2012).

—— SUP-RAP-582/2011 Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00582-2011.htm (consultada el 6 de diciembre de 2012).

—— SUP-RAP-586/2011 Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00586-2011.htm (consultada el 29 de noviembre de 2012).

UACM-PNUD. Universidad Autónoma de la Ciudad México-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2012. Base de datos diseñada pa-

ra el proyecto “El modelo de comunicación política: problemas de aplicabilidad, coordinación e interpretación en el ámbito federal y estatal”. Disponible en www.eleccionesuacm.org.mx (consultada del 1 de noviembre al 15 de diciembre de 2012).

Análisis de los resultados del Test de Asociación Implícita de la elección presidencial mexicana de 2012*

Analysis of the results of the Implicit Association Test for the Mexican presidential election of 2012

Alfonso Ayala Sánchez (México)**
Daniel Martínez Vinzoneo (México)***

Fecha de recepción: 6 de mayo de 2013.
Fecha de aceptación: 31 de octubre de 2013.

Resumen

En este artículo se presentan los resultados de la aplicación de seis Test de Asociación Implícita (TAI) que midieron las preferencias actitudinales de los participantes en un estudio virtual de alcance nacional, con respecto a los cuatro candidatos a la presidencia de la República mexicana del año 2012. Los datos fueron comparados después con dos estudios de carácter explícito, uno denominado Termómetro de Sentimientos y el otro de nombre Escala Likert de Preferencias Electorales, aplicados a los mismos participantes del TAI.

---

* Dedicado a la doctora Mahzarin R. Banaji. El autor, Alfonso Ayala Sánchez, desea agradecer la colaboración del doctor Santiago Martínez Dordella para calcular algunos valores estadísticos del presente trabajo.

** Consejero electoral del Instituto Electoral Veracruzano. ayalalfonso@gmail.com.

*** Asesor del consejero Alfonso Ayala Sánchez. danmv1@hotmail.com.

El objetivo de la comparación fue encontrar relaciones entre las metodologías implícitas y las explícitas que permitieran a los científicos sociales comprender mejor los mecanismos de toma de decisiones electorales de una parte importante de la sociedad mexicana. El resultado del cotejo arrojó una alta correlación entre las actitudes implícitas y explícitas de los participantes, lo que convierte al test en una herramienta predictiva confiable del comportamiento electoral.

PALABRAS CLAVE: Test de Asociación Implícita, preferencias electorales, métodos de medición implícitos y explícitos.

ABSTRACT

This article presents the results of the implementation of six Implicit Association Tests (IAT) that measured the attitudinal preferences of participants in a virtual nationwide study regarding the four presidential candidates of Mexico in 2012. This data was then compared with two explicit studies, one called Feeling Thermometer and the other named Likert Scale of Electoral Preferences, applied to the same participants of the IAT.

The aim of the comparison was to find relationships between implicit and explicit methodologies that could allow social scientists to better understand the electoral decision mechanisms of an important part of Mexican society. The result of the comparison showed a high correlation between implicit and explicit attitudes of the participants, making the IAT a reliable predictive tool of electoral behavior.

KEYWORDS: Implicit Association Test, electoral preferences, implicit and explicit methodologies.

Introducción

El presente trabajo es el resultado del análisis de cerca de 2,000 Test de Asociación Implícita (TAI) realizados por internet a usuarios de toda la República mexicana, durante los meses previos a la elección presidencial de 2012. En el número 10 de *Justicia Electoral* se publicó el artículo titulado "La utilización del Test de Asociación Implícita en los procesos electorales", que describía de manera detallada la metodología y las bases teóricas de los TAI, a la vez que se hizo una atenta invitación a los lectores para participar en este estudio (Ayala 2012a). Por tanto, debe tomarse esa publicación como el antecedente directo de este estudio. Se sugiere al lector consultarla a fin de que tenga una comprensión más completa de la mecánica de los TAI.

Una característica fundamental de los regímenes democráticos modernos es la celebración de elecciones periódicas para elegir a sus gobernantes. Para que un Estado sea considerado verdaderamente democrático debe garantizar la realización de comicios libres, competitivos, recurrentes y limpios, además de reconocer el derecho que tienen los ciudadanos mayores de edad a sufragar, mediante votación directa y secreta, por aquellas personas o partidos políticos que consideren que representan mejor sus legítimos intereses (Mohiddin 2002; Morlino 2007). Debido a que los sistemas democráticos representativos trasladan el poder de decisión hacia sus ciudadanos, el llegar a comprender los factores que moldean las actitudes políticas de los electores se vuelve fundamental para todos aquellos actores que buscan posiciones en el gobierno (ya sean partidos o asociaciones políticas), a fin de convencer a la ciudadanía de que ellos encarnan la mejor opción para ejercer el poder.

Contar con una herencia histórica y un trasfondo cultural en común, o convivir en un mismo espacio geográfico, no significa que los ciudadanos pensarán de igual manera ni tomarán las mismas decisiones. Los investigadores de las ciencias políticas reconocen que existen diversos factores que influyen en las actitudes de cada individuo, las cuales se encargan

de moldear la forma en que éste concibe a la sociedad (Fowler, Baker y Dawes 2008). Entre los principales elementos que se ha determinado que influyen de modo importante en la formación de actitudes duraderas, se encuentran los siguientes:

- *La familia*. El núcleo familiar generalmente es la primera influencia y la más duradera en el desarrollo de las opiniones políticas de los jóvenes. Aun cuando con la madurez otros factores irán desplazando las ideas juveniles, en muchas ocasiones la influencia se mantiene, en especial en familias muy activas políticamente.
- *El género.* Desde que las mujeres conquistaron el derecho a votar, han surgido organizaciones interesadas en colocar los asuntos de género en la agenda pública de los gobiernos. Temas como la despenalización del aborto, la violencia de género o el acceso de las mujeres a puestos de toma de decisiones pueden orientar las preferencias electorales de una parte importante de la sociedad.
- *El grupo étnico.* La pertenencia a uno sería otro factor muy influyente al momento de decidir por quién se va a votar, en especial en sociedades donde el racismo continúa segregando a partes importantes de la población.
- *La región geográfica.* Las políticas regionales y locales cada vez poseen una mayor relevancia cuando se toma una decisión electoral. Si los votantes consideran que un candidato realizará acciones que favorezcan a su comunidad de resultar ganador, esto sin duda constituirá un factor importante a la hora de sopesar las opciones electorales que los llevarán a emitir su sufragio.
- *El interés y compromiso político.* Si un individuo se encuentra comprometido políticamente con alguna causa social o se interesa en que su opinión sea tomada en cuenta por los gobernantes, es muy probable que se decida a votar por el partido que le ofrezca atender sus inquietudes personales.

- *La ideología.* Este factor es muy influyente en sociedades politizadas y altamente polarizadas. Las ideologías tienden a generar una enorme energía capaz de movilizar a segmentos completos de la sociedad, a fin de conseguir sus fines programáticos; aunque en muchas ocasiones generen conflictos con grupos antagónicos. Idealmente, los partidos políticos encarnan las diversas corrientes ideológicas presentes en una sociedad plural y abierta (USHistory 2013).

Mediciones explícitas e implícitas

Si bien todos estos factores juegan un papel central en la formación de las opiniones electorales de los ciudadanos, para los científicos sociales resulta muy difícil determinar a priori el peso que cada uno de ellos posee en una persona en particular. Es por esta razón que se han desarrollado diferentes metodologías que intentan explorar las motivaciones personales responsables de que un individuo se decida por alguna de las opciones políticas disponibles (Arcuri, Castelli, Galdi, Zogmaister y Amadori 2008).

Comúnmente, el método preferido por los politólogos y demás investigadores sociales es la aproximación directa al sujeto de estudio mediante preguntas concretas que tratan de ser lo menos ambiguas posibles, en la forma de cuestionarios escritos (de respuesta directa o de opción múltiple), "termómetros" u otro tipo de escalas psicométricas, como las de tipo Likert. A estas mediciones se les conoce como *explícitas* o conscientes, debido a que son directas y dependen tanto de la capacidad del individuo encuestado para autoevaluar de forma precisa sus actitudes como de su voluntad para reportarlas al investigador (Roccato y Zogmaister 2010).

Aunque los métodos explícitos generalmente aportan información valiosa para quien realiza el estudio, desde hace algunos años se sabe que la medición de las actitudes mediante simples cuestionarios escritos puede presentar diversos problemas de validez científica (Rosenberg 1969; Webb, Campbell, Schwartz y Sechrest 1966), principalmente debido a que un número significativo de personas no están dispuestas a revelar de forma

consciente sus verdaderas preferencias. Esto puede deberse a la aprehensión que sienten ante los cuestionarios, a presiones sociales para no revelar actitudes que puedan ser consideradas como negativas por su entorno afectivo, porque piensen que es un asunto privado, porque no están conscientes de sus actitudes o porque, sabiéndolas, prefieren autoengañarse (Sherman, Rose, Koch, Presson y Chassin 2003). Es por este motivo que, durante años, los psicólogos sociales han buscado formas más sutiles de medición, que arrojen datos fiables y libres de manipulaciones intencionales.

En el fondo de la discusión referente a las metodologías se encuentra la siguiente cuestión: ¿qué son las actitudes? De forma general se puede decir que son constructos hipotéticos ideados por los psicólogos con la finalidad de poder explicar diversos fenómenos cognitivos (Domino y Domino 2006). Si bien es cierto que no existe una definición de actitud aceptada por toda la comunidad científica, el concepto formulado por Louis Thurstone y Ernest Chave en 1929 continúa teniendo validez operativa en nuestros tiempos. Para ellos, una actitud se podía definir como "la suma total de las inclinaciones y sentimientos, prejuicios o tendencias, nociones preconcebidas, ideas, miedos, amenazas y convicciones de una persona acerca de cualquier tópico" (Thurstone y Chave 1929).

De acuerdo con el investigador Gene Summers (1976), las actitudes se caracterizan por presentar atributos comunes, claramente identificables:

- Constituyen predisposiciones de respuesta hacia un objeto, mas no la conducta efectiva hacia él.
- Son persistentes en el tiempo, aunque no inmutables.
- Producen consistencia en las manifestaciones conductuales.
- Tienen una cualidad direccional.

El modelo actitudinal postulado por Milton Rosenberg y Carl Hovland (1960), generalmente denominado *tripartita,* sugiere que las actitudes están integradas por tres componentes: afectivo, conductual y cognitivo.

- *Afectivo*. Se refiere a la respuesta emocional o visceral producida por la presencia del objeto. La teoría sugiere que este componente surge mediante una serie de procesos de asociación o condicionamiento entre los estímulos y algunos efectos placenteros o desagradables.
- *Conductual*. Son las tendencias latentes en la acción y los enunciados verbales relativos a la conducta.
- *Cognitivo*. Son todas las creencias, estructuras intelectuales y los pensamientos que se tienen acerca de un objeto, con base en el conocimiento que se tenga de él.

Estos datos claramente indican que las actitudes, incluidas las políticas, presentan un componente no consciente muy importante. Existe cada vez más evidencia que demuestra que las decisiones no están basadas totalmente en razonamientos meditados y calculados, que surgen después de sopesar todas las opciones posibles, sino en complejos procesos en los que tanto la parte consciente como la no consciente (en especial el componente afectivo) de nuestra mente interactúan entre sí. De hecho, los descubrimientos del equipo del neurocientífico John Dylan Haynes (Soon, Brass, Heinze y Haynes 2008) indican que el cerebro de una persona inicia el proceso de toma de decisión hasta 10 segundos antes de ser consciente de ello.

Es por esto que los psicólogos han comenzado a buscar formas más sutiles de medir las actitudes, para detectar los juicios que se encuentren bajo el control de la activación automática de la mente, en los que no existe conciencia de que la actitud está siendo expresada al momento de la acción, con lo cual se evitan los efectos tendenciosos de las mediciones explícitas o los factores motivacionales, a fin de poder predecir con una mayor certeza la conducta futura de las personas. Este tipo de mediciones son las que se denominan *implícitas* o no conscientes (Greenwald, Nosek y Banaji 2003).

El Test de Asociación Implícita

Una de las pruebas implícitas que actualmente está siendo muy utilizada para determinar las actitudes no conscientes de las personas, con respecto a temas tan sensibles como el racismo, la discriminación de género o las preferencias electorales, es el Test de Asociación Implícita, diseñado por los investigadores Anthony Greenwald y Mahzarin Banaji. Sus creadores definen el TAI como "una prueba cognitiva que diagnostica ostensiblemente las preferencias actitudinales que la gente posee pero que tal vez no aprecia en su totalidad" (Blanton y Jaccard 2006), es decir, "provee una medida de la fuerza de las asociaciones automáticas" (Greenwald *et al.* 2003). La *fuerza de asociación* se puede entender como el potencial que tiene un concepto para activar a otro, ya sea débil o intensamente. Los *conceptos* son todas aquellas personas, grupos, lugares, productos, políticas, ideas o características sociales presentes en nuestro mundo. Se dividen a su vez en *categorías* (que son los objetos sociales que funcionan como estímulos) y *atributos* (las características asociadas al estímulo), y pueden tener una valencia positiva o negativa (Greenwald, Banaji, Rudman, Farnham, Nosek y Mellott 2002).

La idea central detrás del TAI consiste en que cuando el cerebro humano se ve ante la disyuntiva de tomar una decisión lo más rápido posible (en cuestión de milisegundos), no lo hará de manera aleatoria, sino que lo realizará de forma precisa, racional y realista, si bien no consciente, involucrando fuertemente el factor afectivo o emotivo (muchas veces referido como intuición) (Glaser y Salovey 1998). Por tanto, operativamente el TAI es una clasificación dual de tareas en las que cada categoría involucra discriminar entre estímulos visuales y palabras con valencias positivas y negativas, lo más rápidamente posible. El test tiene su fundamento científico en los descubrimientos hechos por Franciscus Donders, quien, al medir los diferentes tiempos de reacción en milisegundos del cerebro entre la presentación de un estímulo y la producción de la respuesta en el sujeto estudiado, pudo inferir diferencias en los procesos cognitivos humanos (Lane, Banaji, Nosek y Greenwald 2007).

Actualmente, investigadores de varios países han comenzado a adaptar esta herramienta de medición implícita a sus condiciones locales, y se han desarrollado diversos TAI que buscan sondear las actitudes implícitas acerca de diversos temas de interés regional, entre ellos los electorales. Incluso se ha creado un proyecto continuo de investigación en línea, denominado Proyecto Implícito, que se encuentra alojado en el servidor de la Universidad de Harvard, el cual incluye pruebas de fácil aplicación relativas a una variedad de temas. En México, el coordinador del proyecto, el doctor Alfonso Ayala Sánchez, desarrolló un test específico para las elecciones presidenciales de 2012, que se pronosticaban muy competidas.

Metodología

Para esta investigación se utilizaron instrumentos de medición tanto implícitos como explícitos. Las evaluaciones implícitas consistieron en seis TAI diferentes que abarcaban todas las combinaciones posibles entre los cuatro candidatos presidenciales, y fueron diseñados de acuerdo con la metodología descrita por Greenwald (Greenwald *et al*. 2003). Las mediciones explícitas se basaron en las medidas que describió Nosek (2007) e incluyeron un Termómetro de Sentimientos y la Escala Likert de Preferencias Electorales (Agerström y Rooth 2008). Una vez que se tuvieron los resultados de ambos tipos de evaluaciones, se procedió a darles un tratamiento estadístico (descrito con mayor detalle más adelante) a fin de determinar las posibles relaciones entre los diversos ensayos.

Aunque existen distintas variantes del TAI, para este estudio se utilizó el test completo, mediante el cual se analizaron los diferentes pareos entre los cuatro candidatos presidenciales: la del Partido Acción Nacional (PAN), los de las coaliciones “Movimiento Progresista” y “Compromiso por México” y el del partido Nueva Alianza. Como ya se describió en otro lugar (Ayala 2012b), los TAI cuentan con siete ítems cada uno, y cada ítem consta de entre 20 y 40 pruebas, dependiendo de si se trata de un bloque crítico o de prueba. Para realizar el test, el participante sólo necesitaba contar con

una computadora con acceso a red, un navegador de internet con Javascript habilitado y un teclado.

Una vez cumplidos los requisitos, tenía que dirigirse a la siguiente dirección web: https://implicit.harvard.edu/implicit/mexico/selectatest.jsp. En ella tenía que entrar en el enlace "TAI de la elección 2012". En esta página debía seleccionar uno de los TAI y proceder a realizar la prueba. Los test disponibles eran los siguientes:

Cuadro 1. Test de Asociación Implícita de cada candidato presidencial

Candidato 1	Candidato 2	Clave del estudio
Josefina Vázquez Mota	Enrique Peña Nieto	Vázquez vs. Peña
Enrique Peña Nieto	Andrés Manuel López Obrador	Peña vs. López
Josefina Vázquez Mota	Gabriel Quadri de la Torre	Vázquez vs. Quadri
Andrés Manuel López Obrador	Gabriel Quadri de la Torre	López vs. Quadri
Josefina Vázquez Mota	Andrés Manuel López Obrador	Vázquez vs. López
Enrique Peña Nieto	Gabriel Quadri de la Torre	Peña vs. Quadri

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Todos los TAI tenían el mismo diseño, lo único diferente era el nombre y la imagen de cada candidato. La prueba consistió en que cada participante debía clasificar lo más rápido posible las *categorías* (en este caso, las fotografías de los candidatos, dependiendo del test que hubiera escogido) que iban apareciendo en el monitor de su computadora, dependiendo de los *atributos* (palabras positivas o negativas) del ensayo. En el primer bloque de ítems aparecían las fotografías de los dos candidatos del estudio y el usuario debía hacer coincidir el nombre del candidato con su fotografía (pulsando las teclas *e* o *i*), según correspondiera.

Imagen 1. TAI de Enrique Peña Nieto vs. Andrés Manuel López Obrador

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Imagen 2. TAI de Josefina Vázquez Mota vs. Enrique Peña Nieto

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

En el segundo bloque se pedía que los participantes repitieran la tarea, ahora para las categorías de bueno y malo. En el tercer y cuarto bloques de la prueba, las dos tareas anteriores se combinaban y se debía presionar la tecla izquierda cada vez que apareciera un elemento relacionado con el candidato 1 y bueno, o la tecla derecha para las categorías candidato 2 y malo (pareo: candidato 1 + bueno/candidato 2 + malo). Esta fase, que incluye el tercer y cuarto bloques, se conoce como *compatible,* pues de modo predeterminado el investigador asume que los participantes clasificarán el estímulo de forma más rápida y con menos errores. El quinto bloque intercambiaba las teclas para las categorías de bueno y malo (tecla izquierda = malo, derecha = bueno). Finalmente, el sexto y séptimo asociaban las categorías candidato 1 con malo, y candidato 2 con bueno (pareo: candidato 1 + malo/candidato 2 + bueno). Esta fase contiene los bloques sexto y séptimo, y se denomina *incompatible,* debido a que se asume que contendrá más errores y que el participante tendrá un desempeño más lento que en la etapa *compatible.*

Imagen 3. Malo vs. bueno

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Imagen 4. Candidato 1 o malo vs. candidato 2 o bueno

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cuadro 2. Diseño de los TAI para los cuatro candidatos presidenciales

Bloque o set	Tipo de ítem	Ítem
1	Práctica	Candidato 1/candidato 2
2	Práctica	Malo/bueno
3	Crítico	Candidato 1 o malo/candidato 2 o bueno
4	Crítico	Candidato 1 o malo/candidato 2 o bueno
5	Práctica	Candidato 2/candidato 1
6	Crítico	Candidato 2 o malo/candidato 1 o bueno
7	Crítico	Candidato 2 o malo/candidato 1 o bueno

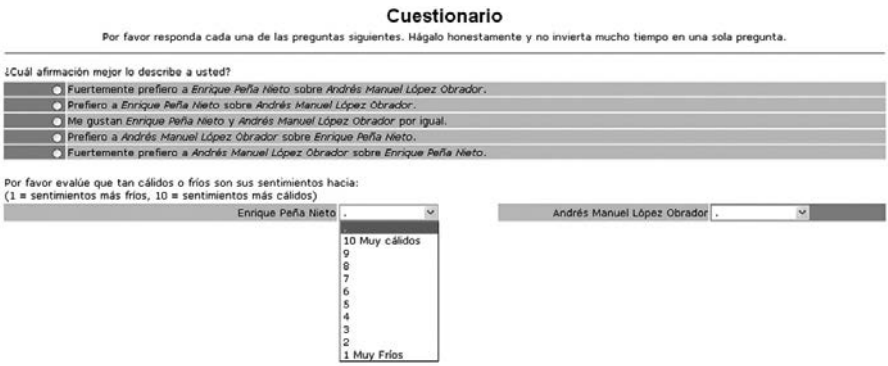
Fuente: Elaboración propia con base en Greenwald, Nosek y Banaji (2003).

De los siete bloques, sólo el tercero, cuarto, sexto y séptimo se tomaron en cuenta para realizar los análisis estadísticos. El primero, segundo y quinto se denominaban de práctica y permitían que el usuario se familiarizara con la prueba. Durante todo el TAI, cuando los participantes cometían un error, una X roja aparecía en la pantalla, ligeramente por debajo de los estímulos, y el participante tenía que tomar la decisión correcta para

poder continuar con el ejercicio. Los tiempos de respuesta reflejaron el periodo transcurrido desde que se presentaron los estímulos hasta que los participantes eligieron la respuesta correcta. En todo momento se les recordaba que tenían que clasificar los estímulos de forma rápida, pero sin cometer demasiados errores.

En cuanto a las pruebas explícitas, se utilizaron dos, una denominada Termómetro de Sentimientos, en la que se pedía a los participantes que clasificaran sus afectos hacia los candidatos en una escala del 1 al 10; el 1 correspondía a sentimientos muy negativos y el 10 a muy positivos. La segunda prueba, de nombre Escala Likert de Preferencias Electorales, le pedía a los participantes que evaluaran cuál era su candidato favorito (si es que lo tenían) y con qué fuerza lo preferían. La escala contaba con cinco opciones, que iban desde "prefiero fuertemente al candidato 1 sobre el candidato 2" hasta "prefiero fuertemente al candidato 2 sobre el candidato 1".

Imagen 5. Los dos tipos de test explícitos



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Aunado a los test sobre actitudes electorales, se les pedía a los participantes aportar información demográfica básica que permitiera establecer un perfil del usuario, siempre conservando el anonimato.

Consideraciones metodológicas

Aunque los estudios de participación abierta por medio de internet, como el TAI, presentan ventajas, como la flexibilidad, el alcance poblacional, la velocidad, la conveniencia para el entrevistado, la facilidad para el investigador para colectar y analizar los datos, además del bajo costo de administración del sitio web (Evans y Mathur 2005), también es necesario mencionar que debido al propio diseño del estudio se deben tomar en cuenta algunas consideraciones de tipo metodológico, inherentes a éste. En primer lugar, el tipo de muestreo utilizado se denomina *no probabilístico*, específicamente *por conveniencia*, debido a que los elementos de la población no se seleccionaron aleatoriamente, sino que son voluntarios que expresamente se autoseleccionaron para realizar la prueba (Sullivan 2013).

Como consecuencia de este diseño de naturaleza cualitativa, una parte de la población será excluida del estudio (aquellos que no se ofrecieron como voluntarios), con lo cual no es posible saber si la muestra, independientemente de su tamaño, es completamente representativa de la población. Los resultados de este tipo de estudios —por ejemplo, las encuestas telefónicas— presentan sesgos debido a que algunos miembros de la misma nunca tendrán la oportunidad de ser tomados en cuenta por el investigador (en este caso, las personas que no cuentan con acceso a internet) (Lucas 2012). Sin embargo, este tipo de problemas se irá reduciendo conforme más personas tengan acceso a los servicios en línea y la difusión de este tipo de test sea más amplia, como ya sucede en países con un mayor desarrollo tecnológico (Fricker y Schonlau 2002).

Otro elemento a considerar, que incluso los mismos desarrolladores del TAI detectaron desde que se comenzó a implementar este tipo de test, está relacionado con la utilización del internet como vehículo para aplicar las pruebas. Debido a la aplicación remota y anónima de los TAI, los visitantes al sitio web tenían la oportunidad de completar uno o varios de los test, o repetir el mismo ejercicio en varias ocasiones. Es por esto que se decidió mantener el estudio en línea durante varios meses, a fin de que la cantidad de

voluntarios aumentara considerablemente, pues tener un número grande de participantes es la única forma de minimizar efectivamente este tipo de sesgos (Greenwald *et al.* 2003).

Es pertinente recalcar que lo que se buscaba no era predecir el resultado electoral ni hacer un muestreo de las preferencias electorales en algún sector de la población o en alguna zona geográfica, sino que el objetivo era saber si coincidía lo que el participante reportaba como preferencia electoral con su *preferencia implícita*. Por tanto, el valor de este tipo de trabajos radica en que se va conformando un cuerpo de estudios, en diferentes países del mundo, que arrojan información acerca de la validez cuando se utiliza este tipo de pruebas implícitas como herramientas para conocer mejor algunos procesos mentales de los votantes (Greenwald, Poehlman, Uhlmann y Banaji 2009).

Resultados

Todos los cálculos fueron realizados utilizando el programa estadístico IBM SPSS, versión 19. La fecha de inicio del estudio fue el 4 de abril de 2012, cuando se puso en línea la versión totalmente funcional del TAI de la elección presidencial 2012 y el primer usuario completó con éxito el test. El corte final se llevó a cabo el 25 de enero de 2013. Durante los casi diez meses que duró el estudio, 1,806 personas ingresaron al sitio web del TAI, si bien no todas completaron la prueba. Entre los participantes se encontraron cuatro tipos de respuestas:

a) Los TAI, cuestionarios demográficos y test de intención política (Termómetro de Sentimientos) completados satisfactoriamente.
b) Los test con errores o cuestionarios incompletos.
c) Los test completos y cuestionarios incompletos.
d) Los test incompletos y cuestionarios completos.

Debido a lo anterior, fue necesario adoptar criterios tanto de inclusión como de exclusión de los resultados, puesto que en algunos casos la falta de ciertos datos críticos impedía que se realizara una estimación correcta de las preferencias, tanto implícitas como explícitas.

Éstos fueron los resultados que se excluyeron:

- Las pruebas en las cuales los TAI estuvieran incompletos, debido a que esto hacía imposible calcular el valor de D.[1]
- Las pruebas con demasiados errores en los TAI, o con valores de respuesta muy rápidos (inferiores a 300 ms) o muy lentos (mayores de 3,000 ms), ya que esto distorsionaba el resultado final de los valores implícitos.
- Pruebas en las que no se hubieran contestado los cuestionarios, o que estuvieran incompletos por carecer de los test explícitos, pues esto evitaba que se calcularan los valores explícitos de los usuarios.

Se incluyeron las siguientes respuestas:

- Las que tuvieran tanto los test como los cuestionarios contestados correctamente.
- Las que contaran con test con pocos errores (menos de 10) o con cuestionarios incompletos, siempre y cuando tuvieran el Termómetro de Sentimientos.
- Los cuestionarios demográficos (aún sin contar con TAI completos ni con los termómetros de sentimientos); sin embargo, éstos sólo se utilizaron para determinar el perfil de los usuarios que accedieron al sitio web, quedando excluidos de los análisis estadísticos subsiguientes.

---

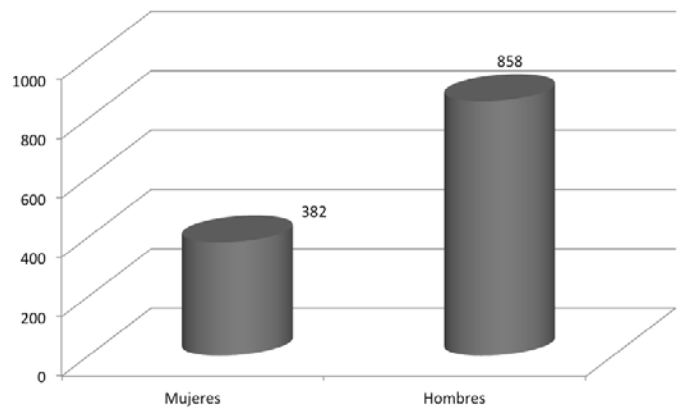
[1] La D o TAI-D es el algoritmo (relacionado con la *d* de Cohen) que permite medir la diferencia en velocidades de reacción (en milisegundos) de los participante al realizar cada prueba de los bloques críticos.

Perfil demográfico

El cuestionario de datos demográficos incluía las siguientes variables: género, edad, grupo étnico, identidad política, educación, grado y campo de estudios, estado de residencia y código postal. Cabe mencionar que el número de usuarios en cada variable graficada es diferente, porque no todos contestaron el cuestionario en su totalidad.

Del total de personas que realizaron los TAI, 1,240 asentaron en el cuestionario el género al que pertenecían. Del conjunto, 30.8% fueron mujeres (382) y 69.2% hombres (858).

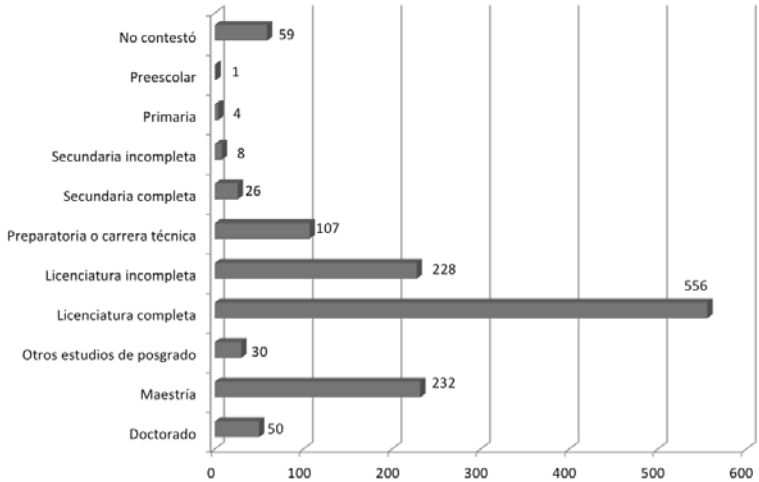
Gráfica 1. Participantes del estudio según género



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Respecto a la escolaridad de los participantes de la investigación (1,301), 42.7% contestó que contaba con la licenciatura completa (556), seguido de 17.8% de personas con maestría y de 17.5% que reportó tener la licenciatura incompleta.

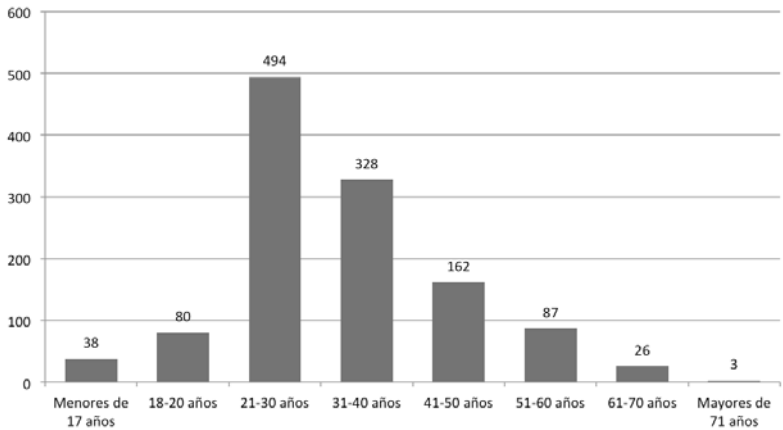
Gráfica 2. Participantes según su grado de estudios



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

El rango de edad que se encontró mayormente representado, entre las 1,218 personas que anotaron su edad en la encuesta, fue el de 21 a 30 años (494), seguido del rango de 31 a 40 años (328).

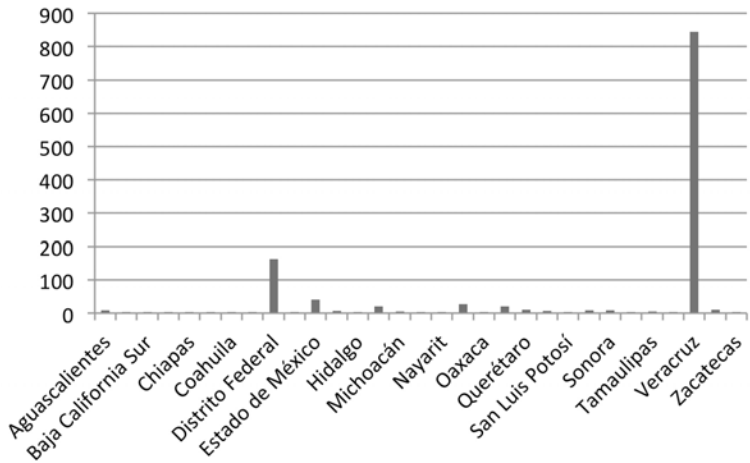
Gráfica 3. Participantes del estudio según su rango de edad



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Si bien hubo personas de todos los estados de la República mexicana que realizaron los TAI (1,220), la entidad desde donde accedió la mayor parte de los usuarios para realizar el presente estudio fue Veracruz, con 69.18% de los casos, seguida por el Distrito Federal (13.28%) y el Estado de México, en un lejano tercer lugar (3.28%).

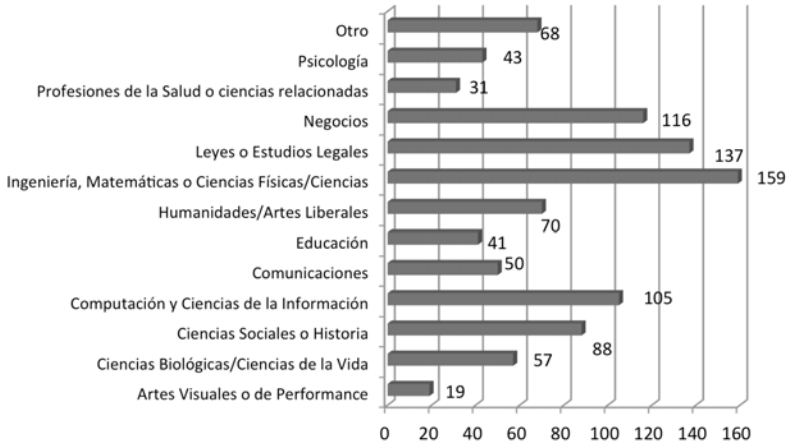
Gráfica 4. Participantes del estudio según su entidad de residencia



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Respecto al área de estudios superiores que estuvo más representada en la investigación, del total de 984 casos autorreportados, 16.2% correspondió a personas del área de ingeniería, matemáticas o ciencias físicas/ciencias, seguido de cerca por los que estudiaron leyes o estudios legales (13.9%), negocios (11.8%), y computación y ciencias de la información (10.7%).

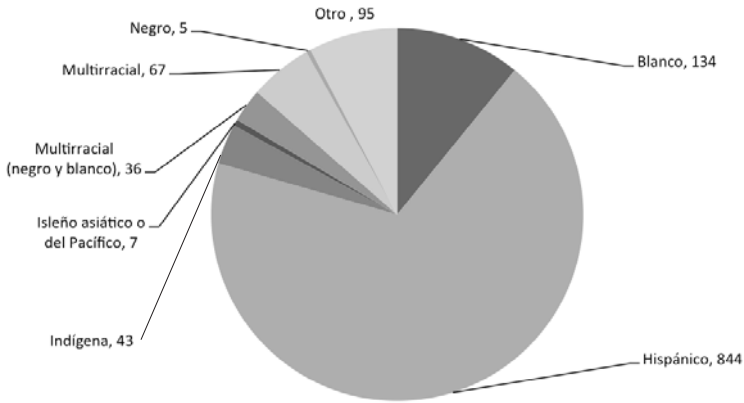
Gráfica 5. Participantes según el área de estudios superiores



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

De acuerdo con su pertenencia a algún grupo étnico, 68.6% —de los 1,231 participantes que decidieron responder— reportó que formaba parte del grupo hispánico, seguido por los blancos no hispánicos, con 10.9%. Sólo 7.7% contestó pertenecer a "Otro o desconocido", sin especificar el grupo.

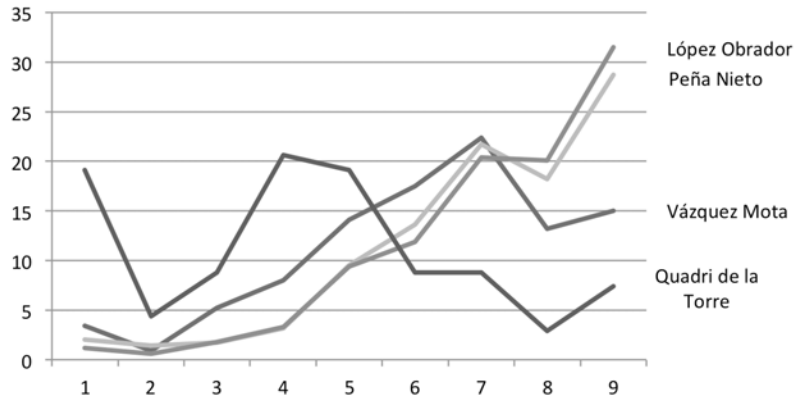
Gráfica 6. Distribución de los participantes de acuerdo con su grupo étnico



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cuando se pidió a los participantes que expresaran el grado de conocimientos que tenían acerca de los cuatro candidatos presidenciales, en una escala del 1 al 10, en la que el 1 representaba una ignorancia total y el 10 un conocimiento abundante, la mayoría de los usuarios (1,764) indicó poseer más información de Andrés Manuel López Obrador, seguido de cerca por Enrique Peña Nieto. Josefina Vázquez Mota también era bastante conocida, aunque menos que los candidatos de las coaliciones "Movimiento Progresista" y "Compromiso por México". Gabriel Quadri resultó el aspirante menos conocido.

Gráfica 7. Distribución de los participantes de acuerdo con el grado de conocimiento acerca de los candidatos



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

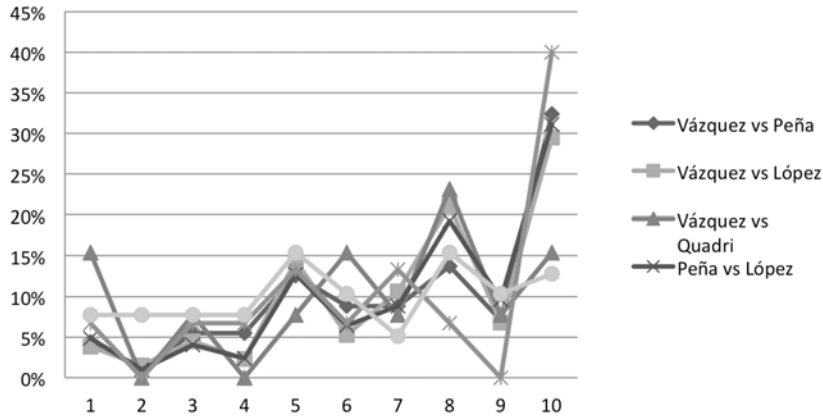
Un aspecto fundamental del estudio era conocer si los participantes tenían la intención de ir a votar el día de la elección. Claramente, la respuesta fue afirmativa (93.4%), lo que demuestra que la mayoría de los usuarios que realizaron el TAI eran personas con un fuerte interés en la política. Esto queda demostrado en el cuadro 3 y la gráfica 8, en los que la mayoría de los participantes le asignó el valor máximo (10) a su interés en los procesos electorales.

Cuadro 3. Distribución de los participantes según su intención de votar

¿Vas a votar el 1 de julio de 2012?	Número	Porcentaje %
No	13	1.5
No aplica (no estoy registrado en el padrón)	20	2.3
Sí	829	93.4
Tal vez	26	2.9
Total	888	100%

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

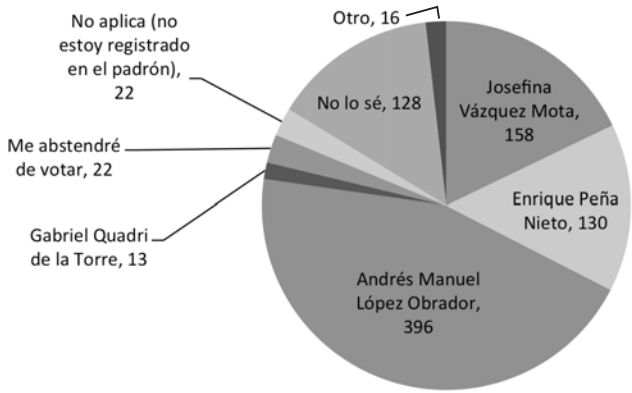
Gráfica 8. Distribución de los participantes de acuerdo con su interés en la política



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

En el apartado de intención de voto, de los 885 participantes que contestaron, 44.7% indicó que votaría por Andrés Manuel López Obrador, seguido de Josefina Vázquez Mota (17.9%) y Enrique Peña Nieto (14.7%). Es interesante que los dos últimos porcentajes fueran muy parecidos al de los participantes que respondieron que todavía no sabían por quién votarían el día de la elección (14.5%).

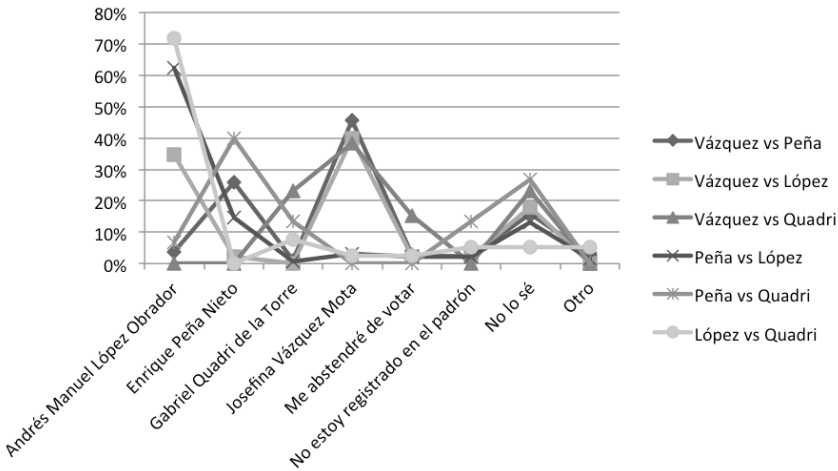
Gráfica 9. Distribución de los participantes de acuerdo con su intención de voto (general)



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Al agrupar las respuestas por el tipo de TAI seleccionado, los resultados se moderaron un poco, pero el candidato López Obrador continuó adelante en las intenciones de voto de los participantes.

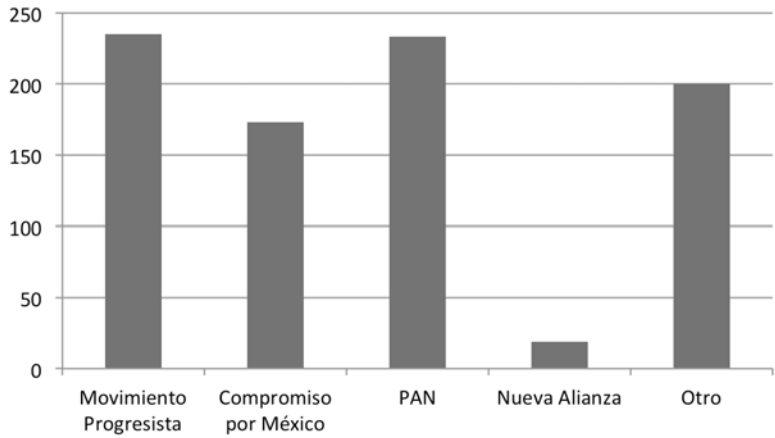
Gráfica 10. Distribución de los participantes de acuerdo con su intención de voto (por test)



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Finalmente, los participantes (860) se distribuyeron de manera muy parecida al responder con qué partido político se identificaban y por cuál votarían, lo que permite suponer que los usuarios provenían de todas las tendencias del espectro político nacional.

Gráfica 11. Distribución de los participantes de acuerdo con el partido o coalición política por la que votarían



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Resultados de los TAI

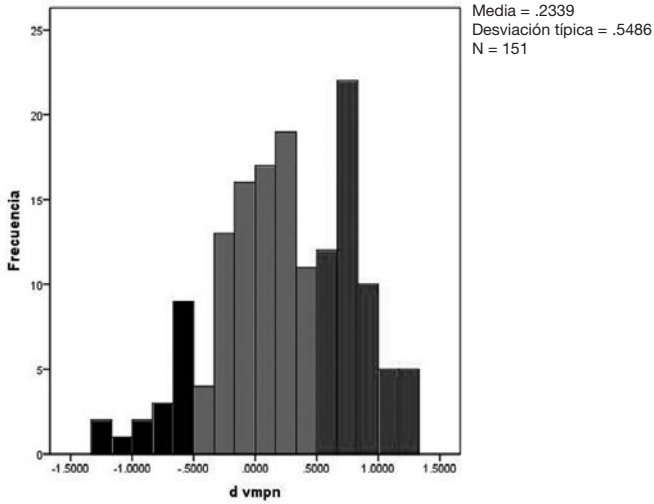
Lo primero que es importante mencionar es que los seis TAI son independientes entre sí, no fueron seleccionados al azar ni asignados arbitrariamente por el investigador, sino que cada participante escogió el TAI que quería realizar. Es por esta razón que los test, tanto explícitos como implícitos, del candidato Gabriel Quadri de la Torre, del partido Nueva Alianza, no van a ser tomados en cuenta para el análisis estadístico, debido a que el número de usuarios que decidió realizar estos test fue muy pequeño y, por lo tanto, no fueron estadísticamente significativos (Vázquez vs. Quadri, N=14; López vs. Quadri, N=34; Peña vs. Quadri=17). El hecho de eliminar a uno de los participantes no afecta en nada los otros tres TAI de los candidatos.

El objetivo de la investigación era conocer si existía una correlación entre los valores no conscientes de los electores (obtenidos mediante el TAI) y lo que ellos conscientemente reportaron en el cuestionario en línea. Esto sólo se puede medir en muestras grandes, pues la variabilidad interpersonal al momento de realizar la prueba puede generar algunos errores, que se diluyen conforme la muestra aumenta de tamaño. Por consiguiente, para comenzar con el análisis de los resultados de los TAI se necesita calcular un algoritmo que permita conocer las preferencias no conscientes de las personas.

El algoritmo que utilizan los investigadores ya familiarizados con esta prueba implícita es la TAI-D, muy relacionada con la *d* de Cohen, que permite medir la diferencia en velocidades de reacción (en milisegundos) de cada participante al realizar cada una de las pruebas de los bloques críticos, debido a que dimensiona el tamaño del efecto como diferencia de medias estandarizadas (Barnes-Holmes, Murtagh, Barnes-Holmes y Stewart 2010). Para cada TAI se calcularon dos *d* de Cohen, una con los valores correspondientes al candidato 1 y otra con los del candidato 2. La TAI-D total era la suma de ambas *d* de Cohen, dividida entre dos.

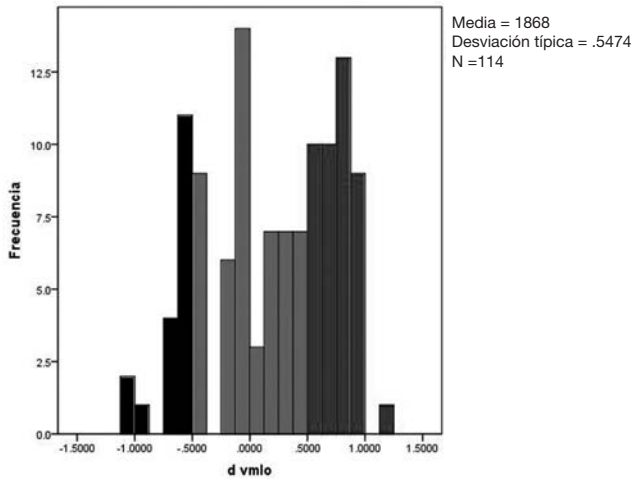
A fin de poder interpretar correctamente la TAI-D, debe saberse que los valores de D abarcan desde -2 a 2. Un resultado de D positivo significa una preferencia por el candidato 2, mientras que un valor negativo indica la predilección por el candidato 1. Los valores de .15 a -.15 muestran que no hay una preferencia por alguno de los candidatos. Si el valor absoluto encontrado va de .2 a .5, se dice que el efecto es pequeño; si el valor de D varía entre .5 y .8, se considera que el valor es moderado, y si la D absoluta es mayor a .8, el efecto es fuerte. Las D se calcularon para cada uno de los participantes de forma automática, lo que sirvió para indicarle al usuario sus preferencias implícitas al terminar cada TAI. A continuación se grafican los resultados de las D de los tres TAI de los candidatos presidenciales.

Gráfica 12. Distribución de las TAI-D de Vázquez vs. Peña



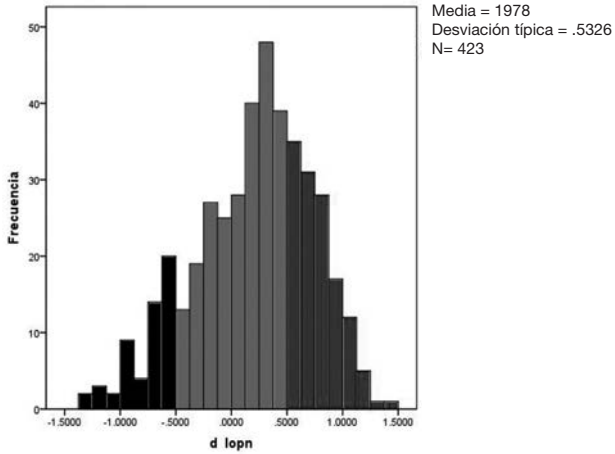
vmpn: Vázquez vs. Peña
Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Gráfica 13. Distribución de las TAI-D de Vázquez vs. López



vmlo: Vázquez vs. López
Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Gráfica 14. Distribución de las TAI-D de López vs. Peña



lopn: López vs. Peña
Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cabe aclarar que a fin de no trabajar con valores negativos, de aquí en adelante se van a ajustar los valores del TAI de Peña vs. López, por lo que aparecen como candidato 1 López y 2 Peña (se invirtió el orden). Esto no afecta la preferencia de los usuarios del ejercicio, es sólo un ajuste a fin de no trabajar con valores negativos y facilitar el posterior análisis de los resultados.

Una parte importante del experimento es saber qué tan confiable es el diseño del instrumento, es decir, con qué precisión mide lo que tiene que medir, y cuán grande es el error inherente a la prueba. Una de las metodologías estadísticas más utilizadas para valorar la fiabilidad interna de un constructo es el método de la división por mitades, o *split-half*, el cual consiste en fraccionar el test en dos partes iguales, ya sea de forma aleatoria o tomando los valores pares contra los impares, para después calcular los resultados de cada parte y correlacionarlos. Al obtener el estimado de fiabilidad de las mitades, éste se proyecta hacia el test completo mediante la fórmula de profecía de Spearman-Brown. Otro cálculo que es necesario realizar es la consistencia interna de la prueba, y para ello se determina

el coeficiente alfa de Cronbach, el cual aumenta al existir una intercorrelación mayor entre los ítems de un test. Comúnmente, valores del coeficiente alfa superiores a 0.7 indican que existe una buena consistencia interna de la prueba. Para realizar el método de la división por mitades y calcular el coeficiente alfa de Cronbach se utilizaron las TAI-D de los tres test de los candidatos presidenciales (Aiken 2003).

Los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 4. Descripción de los TAI-D de los tres candidatos presidenciales

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
Latencia	846	210.03	2,889.32	937.5410	278.5286
Error	846	.00	.65	.1063	.10358
D lopn	423	-1.37	1.47	.1978	.53260
D vmlo	114	-1.08	1.14	.1868	.54739
D vmpn	151	-1.26	1.29	.2339	.54863
N válida	0	-	-	-	-

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cuadro 5. Valores del método de división por mitades del TAI López vs. Peña

Matriz de correlaciones inter-elementos

		d1 lopn	d2 lopn
d1 lopn	Correlación de Pearson	1	.603**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	423	411
d2 lopn	Correlación de Pearson	.603**	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	411	411

**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cuadro 6. Valores del método de división por mitades del TAI Vázquez vs. López

Matriz de correlaciones inter-elementos

		d1 vmlo	d2 vmlo
d1 vmlo	Correlación de Pearson	1	.642**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	114	110
d2 vmlo	Correlación de Pearson	.642**	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	110	110

**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cuadro 7. Valores del método de división por mitades del TAI Vázquez vs. Peña

Correlaciones

		d1 vmpn	d2 vmpn
d1 vmpn	Correlación de Pearson	1	.675**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	150	148
d2 vmpn	Correlación de Pearson	.675**	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	148	148

**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cuadro 8. Valores alfa de Cronbach para los tres TAI de los candidatos presidenciales

TAI	Alfa de Cronbach
d lopn	.752
d vmlo	.782
d vmpn	.806

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

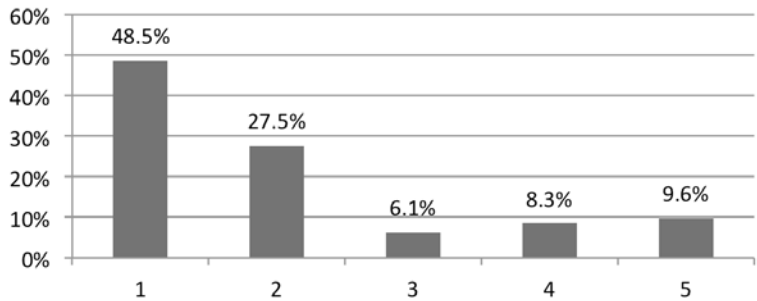
Estos resultados claramente indican que el diseño del test es bastante confiable y lo que se intenta medir tiene unidad estructural, es decir, es un solo fenómeno. Esto es muy importante porque permite confiar en que el

resto de los cálculos estadísticos por realizar corresponde con la realidad, y no se trata de una construcción artificiosa.

Resultados de los test explícitos

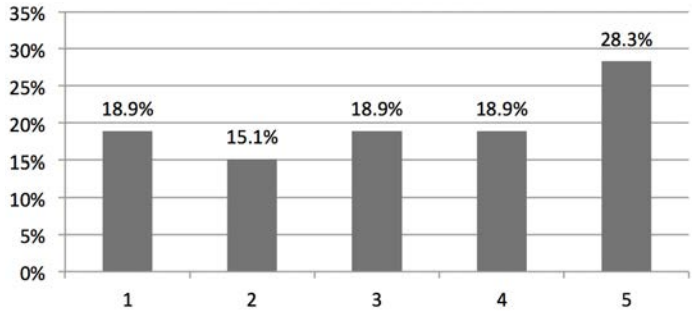
La primera medición explícita que se pidió completar a los participantes fue la Escala Likert de Preferencias Electorales. Como se mencionó, esta escala contaba con cinco puntos, en los que el 1 indicaba una fuerte preferencia por el candidato 1, y el 5 una evidente predilección por el candidato 2. A continuación se grafican los resultados de las tres escalas Likert de los test de candidatos presidenciales (en las cabezas se indica quiénes son los candidatos 1 y 2).

Gráfica 15. Resultados de la Escala Likert de Preferencias de los candidatos López vs. Peña



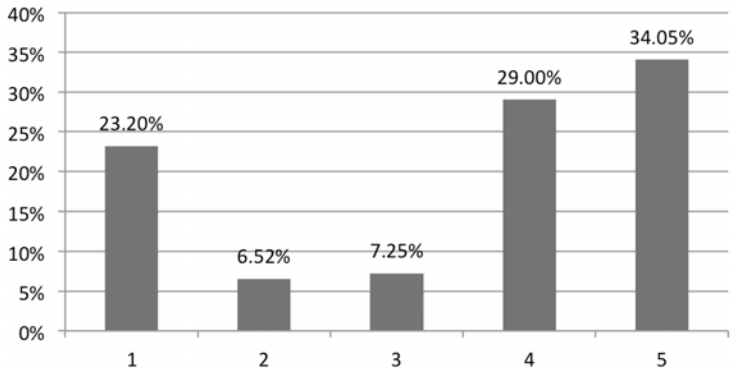
Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Gráfica 16. Resultados de la Escala Likert de Preferencias de los candidatos Vázquez vs. López



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Gráfica 17. Resultados de la Escala Likert de Preferencias de los candidatos Vázquez vs. Peña



Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Correlaciones

Con los datos del TAI-D y la escala Likert ya calculados, se puede comenzar a analizar si existen correlaciones entre ambos tipos de mediciones. La metodología empleada comúnmente para este fin es la correlación de Pearson, en la que se calcula el coeficiente de correlación *r*, el cual es un índice que permite conocer el grado de vínculo entre dos variables cuantitativas. Los valores de *r* pueden variar entre 1 y -1, y cuanto más se acerque el valor de *r* a 1, existirá mayor dependencia directa entre las dos variables; mientras que un valor cercano a 0 implica que no hay una relación lineal entre ellas (Kline 2005).

Cuadro 9. Descriptivo del TAI-D y la escala Likert de López vs. Peña

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
Latencia	474	210.03	2,889.32	958.4124	291.77018
Error	474	.00	.65	.1060	.10099
D lopn	423	-1.37	1.47	.1978	.53260
Likert	413	1	5	2.02	1.313
N válida	396				

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cuadro 10. Descriptivo del TAI-D y la escala Likert de Vázquez vs. López

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
Latencia	128	264.30	1,888.80	900.2374	241.45363
Error	128	.00	.58	.1131	.12116
D vmlo	114	-1.08	1.14	.1868	.54739
Likert	112	1	5	3.15	1.502
N válida	106				

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cuadro 11. Descriptivo del TAI-D y la escala Likert de Vázquez vs. Peña

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
Latencia	172	247.68	2,002.08	928.0225	266.79335
Error	172	.00	.59	.1033	.10087
D vmpn	151	-1.26	1.29	.2339	.54863
Likert	147	1	5	3.50	1.554
N válida	138				

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cuadro 12. Correlación de Pearson entre el TAI-D y la escala Likert de López vs. Peña

Correlaciones

		d lopn	likert
d lopn	Correlación de Pearson	1	-.635**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	423	396
likert	Correlación de Pearson	-.635**	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	396	396

**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cuadro 13. Correlación de Pearson entre el TAI-D y la escala Likert de Vázquez vs. López

Correlaciones

		d vmlo	likert
d vmlo	Correlación de Pearson	1	.691**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	114	106
likert	Correlación de Pearson	.691**	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	106	106

**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cuadro 14. Correlación de Pearson entre el TAI-D y la escala Likert de Vázquez vs. Peña

Correlaciones

		d vmpn	likert
d vmpn	Correlación de Pearson	1	.638**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	151	138
likert	Correlación de Pearson	.638**	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	138	138

**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Como puede observarse, estos resultados indican que sí existe una correlación significativa entre ambos tipos de mediciones, algo esperado tratándose de actitudes políticas.

A continuación se procedió a realizar el mismo tipo de análisis, pero ahora entre el TAI-D y el Termómetro de Sentimientos, que es la segunda medición explícita presente en el sitio web del Proyecto Implícito. La diferencia entre ambas mediciones explícitas radica en que con la escala Likert se puede conocer qué candidato es el preferido del usuario, mientras que con el termómetro se sabe la opinión que tiene de ambos candidatos. A fin de tener una sola medida, al valor del candidato 1 se resta el del

candidato 2, valores que el participante asignó a ambos, con lo cual el valor único del termómetro varía entre 9 y -9, puesto que los valores atribuibles iban del 1 al 10. Éstos son los resultados:

Cuadro 15. Correlación de Pearson entre el TAI-D y el Termómetro de Sentimientos de López vs. Peña

Correlaciones

		d lopn	temperatura lopn
d lopn	Correlación de Pearson	1	.607**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	423	403
temperatura lopn	Correlación de Pearson	.607**	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	403	420

**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cuadro 16. Correlación de Pearson entre el TAI-D y el Termómetro de Sentimientos de Vázquez vs. López

Correlaciones

		d vmlo	temperatura vmlo
d vmlo	Correlación de Pearson	1	.632**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	114	106
temperatura vmlo	Correlación de Pearson	.632**	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	106	112

**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Cuadro 17. Correlación de Pearson entre el TAI-D y el Termómetro de Sentimientos de Vázquez vs. Peña

Correlaciones

		d vmpn	temperatura vmpn
d vmpn	Correlación de Pearson	1	.676**
	Sig. (bilateral)		.000
	N	151	139
temperatura vmpn	Correlación de Pearson	.676**	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	139	148

**. La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Como se puede observar, en este caso también existió una correlación significativa entre ambas mediciones, si bien con una menor fuerza que la calculada para la escala Likert.

Finalmente se calculó la correlación presente entre los dos tipos de mediciones explícitas, a fin de conocer si el par de test servían para determinar correctamente las preferencias explícitas de los electores. Éstos fueron los resultados:

Cuadro 18. Correlación entre ambos test explícitos

Correlaciones

		termómetro lopn	termómetro vmlo	termómetro vmpn
likert	Correlación de Pearson	-.884**	.897**	.891**
	Sig. (bilateral)	.000	.000	.000
	N	411	110	144

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Proyecto Implícito México 2012.

Este último resultado indica que existe una muy alta correlación entre ambos tipos de test explícitos, lo cual muestra que los dos son buenos indicadores de las preferencias conscientes de los participantes del ensayo.

Discusión y conclusiones

Si bien previamente se estableció que debido al propio diseño del experimento no era posible extrapolar los resultados al resto de la población mexicana, éstos son similares a lo que previamente algunos investigadores dedicados al estudio de las ciencias sociales ya habían establecido: que las actitudes implícitas en materia de política y preferencias electorales se corresponden bastante bien con las explícitas, en especial entre un grupo bien establecido de personas con posturas políticas muy definidas (Nosek, Hawkins y Frazier 2012). Esto es así porque, a diferencia de otras actitudes presentes en el comportamiento humano, como las raciales o de género, las personas por lo común sí desean expresar abiertamente sus preferencias en materia

electoral, y muchas veces hacen proselitismo a favor de sus posiciones políticas favoritas, sin importar qué tan inarticuladas, absurdas o ilógicas puedan parecer a quien las escucha (Nosek *et al*. 2012).

En fechas recientes, los científicos sociales han encontrado algunos factores que predicen la existencia de fuertes correlaciones entre las actitudes implícitas-explícitas, pues funcionan como moderadores de la consistencia entre las actitudes (Nosek 2005):

1. Autopresentación. Es el grado de alteración de la conducta de la persona para adecuarla a su contexto social.
2. Fuerza evaluativa. Especialmente porque tiende a ser persistente, estable, resistente al cambio y, por lo común, se encarga de guiar los procesos de información mental.
3. Dimensionalidad. Implica determinar si una situación es unipolar o bipolar (puede dividirse a favor o en contra).
4. Diferencia. Corresponde a la magnitud de la discrepancia entre la evaluación propia y la de los demás.

Es notoria la presencia de estos cuatro factores en las actitudes políticas de las personas. El grado de *autopresentación* por lo general es muy bajo, pues a los individuos comúnmente no les interesa alterar su conducta en relación con la política, primero porque el sufragio (así como el ejercicio del TAI) es secreto y, segundo, porque muchas veces son las personas quienes quieren cambiar las preferencias de otros al intentar convencerlas de las bondades y beneficios de la plataforma que apoyan. Con relación a la *fuerza evaluativa*, ésta tiende a ser muy alta en política, en especial porque el concepto incorpora constructos como importancia, familiaridad, elaboración cognitiva, conocimiento, frecuencia de la idea, estabilidad, experiencia previa y certeza (Hofmann, Gschwendner, Nosek y Schmitt 2005), todos ellos presentes de manera importante en personas altamente politizadas (como los individuos que decidieron realizar el ejercicio del TAI).

Debido a que frecuentemente las ideas políticas dividen a los grupos en buenos y malos, en ellos contra nosotros, etcétera, el grado de *dimensionalidad* bipolar es grande (en fechas recientes ha aumentado en México con la utilización recurrente de las campañas denominadas "negras" o "sucias"). El factor *diferencia* tiende a ser significativo también, pues sentirse identificado con un partido o una tendencia política propicia un sentimiento de pertenencia hacia ese colectivo, que distingue al individuo del resto de las personas que no comparten su misma visión política (Blanton y Christie 2003).

Como ya se mencionó, la importancia del presente trabajo radica en el hecho de que los resultados obtenidos replican lo encontrado por otros investigadores, como Greenwald, Nosek y Banaji, quienes ya habían descrito fuertes correlaciones implícitas-explícitas en los temas político-electorales (Nosek 2007; Banaji y Greenwald 2013), lo cual permite detectar indicios de una correspondencia entre la democracia mexicana y otras del mundo. Si bien es cierto que en esta investigación algunos grupos sociales se encuentran sobrerrepresentados (como es el caso de los participantes del estado de Veracruz) —probablemente debido a que hubo una mayor difusión del sitio web del TAI en dicha entidad federativa—, consideramos que este efecto puede aminorarse en trabajo subsiguientes con una mejor difusión del test por parte de los investigadores, lo que redituará en una mayor participación de la ciudadanía y más diversa. Por lo anterior, proponemos que el TAI sea utilizado en futuras elecciones en México como una herramienta adicional para ayudar a los votantes a conocer sus propias preferencias internas, pues ha demostrado ser un instrumento eficaz, confiable, además de seguro y accesible para una parte importante de la sociedad mexicana. Como otros estudios han evidenciado, el TAI puede ser de enorme utilidad, especialmente para la población de votantes indecisos (Roccato y Zogmaister 2010; Arcuri *et al*. 2008), que en cada proceso constituyen una parte muchas veces definitoria de las elecciones en México.

Fuentes consultadas

Agerström, Jens y Dan-Olof Rooth. 2008. *Implicit Prejudice and Ethnic Minorities: Arab-Muslims in Sweden* (IZA Discussion Paper No. 3873). Bonn: Kalmar University. Disponible en http://ftp.iza.org/dp3873.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

Aiken, Lewis R. 2003. *Tests psicológicos y evaluación*. 11ª ed. México: Pearson Educación.

Arcuri, Luciano, Luigi Castelli, Silvia Galdi, Cristina Zogmaister y Alessandro Amadori. 2008. "Predicting the vote: Implicit attitudes as predictors of the future behavior of decided and undecided voters". *Political Psychology* 3 (volumen 29): 369-87.

Ayala, Alfonso. 2012a. "La utilización del Test de Asociación Implícita en los procesos electorales". *Justicia Electoral* 10 (julio-diciembre): 267-92.

—. 2012b. Explorando las preferencias inconscientes de los electores en 2012. En *Democracia en la era digital*, coord. Alfonso Ayala, 331-53. México: IIJ-UNAM.

Banaji, Mahzarin R. y Anthony G. Greenwald. 2013. *Blindspot: Hidden biases of good people.* Estados Unidos de América: Delacorte Press.

Barnes-Holmes, Dermot, Louise Murtagh, Yvonne Barnes-Holmes e Ian Stewart. 2010. "Using the Implicit Association Test and the Implicit Relational Assessment Procedure to measure attitudes toward meat and vegetables in vegetarians and meat-eaters". *The Psychological Record* 2 (volumen 60): 287-306.

Blanton, Hart y Charlene Christie. 2003. "Deviance regulation: A theory of action and identity". *Review of General Psychology* 2 (volumen 7): 115-49.

— y James Jaccard. 2006. "Arbitrary metrics in Psychology". *American Psychologist* 1 (volumen 61): 27-41.

Domino, George y Marla L. Domino. 2006. *Psychological testing: An introduction*. 2ª ed. Nueva York: Cambridge University Press.

Eiser, John R. y Joop Van der Pligt. 1988. *Attitudes and decisions*. Gran Bretaña: The Guernsey Press.

Evans, Joel R. y Anil Mathur. 2005. "The value of online surveys". Internet Research 2 (volumen15): 195-219.

Fowler, James H. y Cindy D. Kam. 2007. "Beyond the self: Social identity, altruism, and political participation". *The Journal of Politics* 3 (volumen 69): 813-27.

Fowler, James H., Laura A. Baker y Christopher T. Dawes. 2008. "Genetic variation in political participation". *The American Political Science Review* 2 (volumen 102): 233-48.

Fricker, Jr., Ronald D. y Matthias Schonlau. 2002. "Advantages and disadvantages of Internet research surveys: Evidence from the literature". *Field Methods* 4 (volumen 14): 347-67.

Gawronski, Bertram, Wilhelm Hofmann y Christopher J. Wilbur . 2006. "Are 'implicit' attitudes unconscious?". *Consciousness and cognition* 3 (volumen 15): 485-99.

Glaser, Jack y Peter Salovey. 1998. "Affect in electoral politics". *Personality and Social Psychology Review* 3 (volumen 2): 156-72.

Greenwald, Anthony G., Mahzarin R. Banaji, Laurie A. Rudman, Shelly D. Farnham, Brian A. Nosek y Deborah S. Mellott. 2002. "A unified theory of implicit attitudes, stereotypes, self-esteem, and self-concept". *Psychological Review* 1 (volumen 109): 3-26.

Greenwald, Anthony G., Brian A. Nosek y Mahzarin R. Banaji. 2003. "Understanding and using the Implicit Association Test: I. An improved scoring algorithm". *Journal of Personality and Social Psychology* 2 (volumen 85): 197-216.

Greenwald, Anthony G., Andrew T. Poehlman, Eric L. Uhlmann y Mahzarin R. Banaji. 2009. "Understanding and using the Implicit Association Test: III. Meta-analysis of predictive validity". *Journal of Personality and Social Psychology* 1 (volumen 97): 17-41.

Hofmann, Wilhelm, Tobias Gschwendner, Brian A. Nosek y Manfred Schmitt. 2005. "What moderates implicit-explicit consistency?". *European Review of Social Psychology* 1 (volumen 16): 335-90.

Kline, Theresa J. B. 2005. *Psychological testing: a practical approach to design and evaluation*. Londres: SAGE Publications.

Lane, Kristin A., Mahzarin R. Banaji, Brian A. Nosek y Anthony G. Greenwald. 2007. Understanding and using the Implicit Association Test: IV. En *Measures of attitudes*, coords. Berd Wittenbrink y Norbert Schwarz, 59-61. Nueva York: The Guilford Press.

Lucas, Samuel R. 2012. Beyond the Existence Proof: Ontological Conditions, Epistemological Implications, and In-Depth Interview Research. En *Quality & Quantity*. [Disponible en Open Access] doi:10.1007/s11135-012-9775-3.

Mohiddin, Ahmed. 2002. "The challenges of e-democracy: Opportunities and risks". *African Administrative Studies* 63: 1-23. Disponible en http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAFRAD/UNPAN007932.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

Morlino, Leonardo. 2007. "Explaining democratic quality: How relevant is the authoritarian legacy?". *Revista de Ciencia Política* 2 (volumen 27): 3-22.

Nosek, Brian A. 2005. "Moderators of the relationship between implicit and explicit evaluation". *Journal of Experimental Psychology: General* 4 (volume 134): 565-84.

—. 2007. "Implicit-explicit relations". *Current Directions in Psychological Science* 2 (volumen 16): 65-9.

—, Carlee B. Hawkins y Rebecca S. Frazier. 2012. Implicit political cognition. En *The SAGE Handbook of social cognition,* coords. Susan Fiske y C. Neil Macrae, 31-53. Londres: SAGE Publications.

Proyecto Implícito México. 2012. TAI de la elección (Copyright 2012 © IAT Corp.). Disponible en https://implicit.harvard.edu/implicit/user/education/mexico/election12/electionchoice.html (consultada el 28 de octubre de 2013).

Roccato, Michele y Cristina Zogmaister. 2010. "Predicting the vote through implicit and explicit attitudes: A field research". *Political Psychology* 2 (volumen 31): 249-74.

Rosenberg, Milton J. 1969. The conditions and consequences of evaluation apprehension. En *Artifact in behavioral research,* coords. Robert Rosenthal y Ralph L. Rosnow, 279-349. Nueva York: Academic Press.

—— y Carl Iver Hovland. 1960. Cognitive, affective, and behavioural components of attitudes. En *Attitude organisation and change: An analysis of consistency among attitude components,* coords. Carl Iver Hovland y Milton J. Rosenberg, 1-14. Nueva Haven: Yale University Press.

Sherman, Steven J., Jennifer S. Rose, Kelly Koch, Clark C. Presson y Laurie Chassin. 2003. "Implicit and explicit attitudes toward cigarette smoking: The effects of context and motivation". *Journal of Social and Clinical Psychology* 1 (volumen 22): 13-39.

Soon, Chun S., Marcel Brass, Hans-Jochen Heinze y John-Dylan Haynes. 2008. "Unconscious determinants of free decisions in the human brain". *Nature Neuroscience* 5 (volumen 11): 543-5.

Sullivan, Lisa. 2013. Sampling. En *The Role of Probability*. Disponible en http://sph.bu.edu/otlt/mph-modules/bs/bs704_probability/bs704_probability2.html (consultada el 10 de octubre de 2013).

Summers, Gene F. 1976. *Medición de actitudes*. México: Trillas.

Thurstone, Louis L. y Ernest J. Chave. 1929. *The measurement of attitudes*. Chicago: University of Chicago Press.

USHistory. 2013. What factors shape political attitudes? En *American Government Online Textbook*. Disponible en http://www.ushistory.org/gov/4b.asp (consultada el 6 de mayo de 2013).

Webb, Eugene J., Donald T. Campbell, Richard D. Schwartz y Lee Sechrest. 1966. *Unobtrusive measures: Nonreactive research in the social sciences*. Chicago: Rand McNally.

Rebase de topes de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano*

Violations of campaign spending limits and its consequences in mexican electoral system

Karolina Monika Gilas (México)**

Fecha de recepción: 5 de noviembre de 2012.
Fecha de aceptación: 24 de abril de 2013.

Resumen

Un mecanismo para garantizar la equidad en una competencia electoral es la fiscalización de los gastos de los partidos políticos, ya sean los gastos generales o los de campaña. Esta práctica adquiere cada vez más importancia en los ámbitos teórico y práctico de materia electoral. El tema de acreditación de rebase y las eventuales sanciones que enfrentan los candidatos y los partidos políticos transgresores de la norma en el sistema electoral mexicano, y en especial la posibilidad de anular una elección por el rebase de los topes de gastos de campaña deberían ser materia de debate. El artículo pretende analizar los cinco casos de nulidad por rebase que se presentaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), estudiar el sistema de fiscalización y sanciones correspondientes aplicables en el país y establecer algunas conclusiones respecto de los mismos.

---

* Una versión previa de este trabajo fue publicada dentro de las líneas jurisprudenciales del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF, en la siguiente liga: http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Topes_gastos_campania.pdf.

** Doctora en Ciencias Políticas. Profesora-investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. karolina.gilas@te.gob.mx.

PALABRAS CLAVE: rebase del tope de gastos, fiscalización de gastos de campaña, financiamiento de campañas, tope de gastos, nulidad de la elección, Tribunal Electoral.

ABSTRACT

Supervision and control of political parties expenditures, especially those spent on campaigning, as the mechanism designed to protect fairness of electoral process becomes more and more important for both electoral scholars and practitioners. The issue of possible violations of campaign spending limits and its consequences for candidates and political parties and, above all, nullity of election, should be broadly discussed. This article presents five case studies in which the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF) analyzed nullity of election based on violations of campaign spending limits. It also pretends to establish some general conclusions on party finance audit and sanctions under mexican electoral system.

KEYWORDS: excess in campaign spending limits, electoral spending audit, campaign finance, campaign spending limits, electoral nullity, Electoral Tribunal.

Introducción

El tema de financiamiento de los partidos políticos empezó a adquirir relevancia con la universalización del sufragio, cuando los recursos privados dejaron de ser suficientes para llevar a cabo una campaña y ganar un puesto de elección popular. Desde aquel momento cambió la lógica de operación de los partidos para hacer campaña y financiarla, así como la manera de conseguir apoyo del electorado. Como consecuencia, el financiamiento y la fiscalización se convirtieron en los aspectos centrales de las regulaciones de funcionamiento de los partidos políticos.

En la mayoría de los países democráticos el financiamiento de los partidos políticos es total o parcialmente público. Al basar los recursos de los partidos en financiamiento público se busca

> evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes fácticos en el desempeño de las funciones partidarias […], lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral y entre los diversos actores políticos, al mismo tiempo que mayor transparencia en materia de financiamiento […] y asegurar que [los partidos] dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario y electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático (Zovatto 2007, 754).

De igual modo, con el establecimiento de topes de gastos de campaña se pretende fomentar la equidad de la contienda e impedir que las diferencias que pudiesen haber en cuanto a los recursos de los que disponen los distintos partidos afecten de manera excesiva las posibilidades reales de competencia, además de evitar que los gastos de los partidos políticos sean desmedidos.

Los topes de gastos de campaña son los montos máximos que cada partido político puede gastar para realizar las actividades de campaña en una elección determinada. En México, la idea de los *topes de gastos de campaña* se incorporó en la Constitución en 1993 (Agíss 2008, 12), al reconocerse su importancia como una "herramienta indispensable para garantizar la equidad en las contiendas" (Tesis LXXX/2001). Con la reforma constitucional de 1996 en materia electoral, se estableció que la ley correspondiente fijaría "los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos" y señalaría las sanciones que debieran, en su caso, imponerse (CPEUM, artículo 41, fracción II, inciso c, párrafo 2, 2012).

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (artículo 118, párrafo 1, inciso m) faculta al Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) para determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones y establece los gastos que se comprenden en el rebase: los de propaganda (realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos organizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares); operativos de campaña (los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares); propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos (que aparezcan en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto) y de producción de los mensajes para radio y televisión (pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo) (Cofipe, artículo 214, 2009). El mismo código prevé como sanción para el partido que rebase el tope de gastos una amonestación, una multa o la reducción del financiamiento público correspondiente (Cofipe, artículo 354, párrafo 1, 2009).

En el ámbito de las entidades federativas, las leyes electorales de algunas de ellas prevén, además de las sanciones administrativas a los partidos y candidatos que hayan rebasado el tope de gastos, la posibilidad de nulidad de la elección.[1]

Sin embargo, hay que notar que la inexistencia de una causal de nulidad específica por rebase de topes de gastos de campaña no significa que no se pueda anular una elección a causa del rebase (como en el caso Lamadrid, Coahuila, SM-JRC-177/2009 y acumulados). Eso se debe a la existencia en la mayoría de las legislaciones locales de la llamada "causal genérica" (cuando se hayan cometido de manera generalizada violaciones sustanciales durante la jornada electoral, plenamente acreditadas y determinantes para el resultado de la elección), o nulidad por violación a los principios constitucionales.

El presente es un estudio de casos en los que el TEPJF se pronunció respecto de la nulidad de una elección por rebasar el tope de gastos de campaña, se busca con ello delimitar los criterios del Tribunal, así como establecer algunas conclusiones respecto del sistema de fiscalización y sanciones correspondientes aplicables en el país.

Estudio de casos

Únicamente cinco sentencias de las Salas del TEPJF son objeto de análisis del presente trabajo. Esto se debe a que solamente en tres casos (Miguel Hidalgo en 2003, Miguel Hidalgo en 2009 y Cuajimalpa en 2009) la autoridad electoral administrativa correspondiente tuvo por acreditado el rebase del tope de gastos de campaña, lo que dio pie a una declaración de nulidad por parte del Tribunal Electoral local, y a que existe un único caso de

[1] El rebase como causal específica de nulidad de elección está incluido en las leyes de 10 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas.

nulidad de elección por el rebase del tope de gastos de campaña, el de Lamadrid en 2009 (SM-JRC-177/2009 y acumulados).

Aunque en varios casos más que se han presentado ante el TEPJF las partes actoras han alegado un posible rebase del tope de gastos de campaña, en ningún otro existía un dictamen de la unidad de fiscalización responsable de escrutar los gastos erogados por parte de los partidos políticos en el marco de las actividades de campaña.

El análisis abarcará un estudio de antecedentes de cada caso, del dictamen en el que se acredita el rebase del tope de gastos, de los argumentos vertidos en la sentencia del Tribunal Electoral local y, finalmente, de los que han sustentado las sentencias de algunas Salas del TEPJF.

Dada su importancia, en la parte final se incluirá el análisis de los agravios expuestos por la coalición "Movimiento progresista" en contra de la validez de la elección presidencial de 2012.

Caso Miguel Hidalgo 2003. SUP-JRC-402/2003

Antes del proceso electoral de 2003 se hicieron algunas reformas en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, incluyendo el artículo 219, que en su inciso f introducía, como causal específica de nulidad de una elección, el rebase del tope de gastos de campaña por parte de algún candidato o partido político, siempre y cuando dicho rebase fuese determinante y acreditado por la autoridad electoral administrativa. Asimismo, se establecía que el candidato o los candidatos y el partido responsables no podrían participar en la elección extraordinaria respectiva.

El 6 de julio de 2003, en el Distrito Federal se llevó a cabo la jornada electoral para renovar, entre otros, a los jefes delegacionales. Fernando Aboitiz Saro, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), fue ganador de la elección a jefe delegacional en Miguel Hidalgo. La diferencia entre el primero y el segundo lugar, Partido de la Revolución Democrática (PRD), fue de 1,537 votos, es decir, 1.12%.

Los partidos Convergencia y de la Revolución Democrática (el 2 y el 12 de julio, respectivamente) solicitaron al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) una investigación acerca de los gastos de campaña realizados por el PAN, por la posible violación al tope de gastos de campaña en la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo. El 12 de julio el PRD promovió también dos recursos de apelación en contra del cómputo total de la elección de jefe delegacional de Miguel Hidalgo, la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría y validez respectiva, y solicitaba la nulidad de la votación en varias casillas y la nulidad de la elección referida, por haber sido rebasado el tope de gastos de campaña por parte del PAN.

El 12 de septiembre, el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), al considerar acreditado el rebase del tope de gastos de campaña, determinó anular la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo, tomando como base de su determinación el dictamen ACU-685-03, que emitió el Consejo General del IEDF, y acreditando el rebase del tope de gastos de campaña por el PAN y su candidato en 26.70%.

Sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal, TEDF-REA-099/2003bis y sus acumulados

En el dictamen del Consejo General del IEDF, en el que se dio por acreditado el rebase, la autoridad responsable determinó que los montos excesivos fueron destinados para la adquisición de propaganda en televisión, espectaculares, bardas y verbenas. Con base en ello, el TEDF determinó que

> el rebase del tope de gastos de campaña en que incurrió el Partido Acción Nacional sí debe considerarse como una conducta realizada con el objeto de manipular la voluntad del electorado y que dio lugar a deformar la conciencia del ciudadano (TEDF-REA-099/2003bis y acumulados).

y que, por ende, el partido

> logró incidir en la conciencia de los electores, de ello se sigue que el sufragio se encuentre viciado de origen y por lo mismo no deberá ser tomado en cuenta, por desvirtuar la legalidad de proceso electoral en su conjunto (TEDF-REA-099/2003bis y acumulados).

Sin embargo, como la ley local exigía que la falta en la que incurriera uno de los participantes en la elección tendría que haber sido determinante (afectado realmente el resultado de la elección) para ser causal de nulidad, el Tribunal local realizó una serie de cálculos matemáticos para demostrar en qué grado el exceso de propaganda adquirida por el PAN había influido en el voto ciudadano.

Para ello, el TEDF partió de la determinación del costo del voto de los dos principales partidos en la delegación Miguel Hidalgo (PAN y PRD), para determinar cuántos votos hubiesen obtenido en distintas hipótesis de cumplimiento e incumplimiento del tope. Finalmente, calculó cuál hubiera sido la diferencia de votos en ambos supuestos:

Cuadro 1. Diferencia de votos en ambos supuestos

Partido	Votos emitidos	Votación con el gasto del PAN	Votación con el tope de gastos
PAN	52,777	52,777	41,656
PRD	51,240	64,935	51,240
Diferencia	1,537	12,158	9,584

Fuente: TEDF-REA-099/2003bis y acumulados.

De esos cálculos, el TEDF dedujo que, en caso de que el PRD hubiera ejercido los mismos recursos que el PAN, el PRD habría ganado con una diferencia de 12,158 votos y que, en caso de que el PAN hubiera cumplido con los topes de campaña, el PRD habría ganado con 9,584 votos de diferencia. Por lo tanto, según el razonamiento del Tribunal local, el 26.70% de recursos que excedió el PAN le otorgó a este partido una ventaja promedio de aproximadamente 10 mil votos sobre el PRD, con lo que concluyó que “es

evidente el carácter determinante que tuvo sobrepasar los límites de gasto de campaña para que de manera inequitativa el Partido Acción Nacional obtuviera el triunfo en la elección" (TEDF-REA-099/2003bis y acumulados).

Sentencia de la Sala Superior del TEPJF, SUP-JRC-402/2003

La Sala Superior inició su análisis subrayando:

> No bastaba con que el partido que obtuvo la mayoría de votos en la elección sobrepasara el tope de gastos de campaña y existiera la determinación correspondiente, sino que a ello debía sumarse un elemento más, el que esta causa fuera determinante para el resultado de la elección (SUP-JRC-402/2003).

Para el análisis de la determinancia que el rebase de tope tuvo para el resultado de la elección en Miguel Hidalgo la Sala Superior utilizó el mismo procedimiento del costo del voto del TEDF, sin embargo, disponía de un elemento adicional: conocía el dictamen ACU-692-03 del Consejo General del IEDF, en el que se tenía por acreditado el rebase del tope por el PRD, por un monto aún mayor, es decir, de 27.75%.

Actualizando los cálculos con los nuevos montos de gastos de campaña, la Sala Superior computó los votos "irregulares" (restando de la votación obtenida los votos que hipotéticamente hubiesen obtenido los partidos en el supuesto de que hubieran respetado el tope de gastos de campaña):

Cuadro 2. Posibles resultados de votación, según la Sala Superior

Partido	Votación emitida	Votación con el tope de gastos	Votos irregulares	Votación irregular adicionada al tercer lugar
PAN	52,777	41,656	11,121	41,656
PRD	51,240	39,077	12,163	39,077
Candidatura Común (PRI)	15,376	15,376	0	38,660

Fuente: SUP-JRC-402/2003.

Para verificar si el gasto excesivo y los votos irregulares afectaron la elección, además de esa deducción, que permite establecer la votación legal o limpia de los dos partidos, pretendiendo confirmar que no hubiese afectación al candidato común (presentado por la alianza Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México, PRI-PVEM), a este último se le suman los votos irregulares. Como quedó demostrado en el cuadro, el resultado de la elección no hubiera cambiado.

Con base en esos cálculos, la Sala Superior determinó que el excedente en el gasto de campaña en que incurrieron el PAN y el PRD no podría ser considerado como determinante para el resultado de la elección, pues no lo alteraron, ya que, incluso tomando en cuenta sólo la votación válida, obtenida por los partidos con los recursos permitidos por la ley, se conservaba el mismo resultado de la elección. Por lo tanto, la Sala Superior sostuvo que la voluntad libre del electorado no se vio afectada con las irregularidades cometidas por los partidos que obtuvieron el primero y el segundo lugar, y revocó la declaración de nulidad de la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo, confirmando la declaración de validez de la elección y la expedición de la constancia de mayoría otorgada a Fernando Aboitiz Saro, candidato del PAN.

La sentencia fue aprobada en una votación dividida, de 4-3. La minoría (los magistrados Castillo, Ojesto y Reyes) emitió un voto particular, en el que se apartaban de la argumentación mayoritaria por considerar que el hecho de que ambos partidos rebasaran el tope de gastos de campaña no anulaba la falta; por el contrario, agravaba la situación. Según su argumentación, no era necesario acreditar la determinancia de manera cuantitativa; bastaba por sí mismo el rebase de los topes de gastos de campaña para que operara de facto la nulidad de la elección.

Caso Cuajimalpa. SDF-JRC-65/2009

El 5 de julio se llevó a cabo la elección en el Distrito Federal para elegir, entre otros, al jefe delegacional de Cuajimalpa de Morelos. Carlos Orvañanos Rea, el candidato postulado por el PAN, resultó ser el ganador.

Un día antes de la elección, el 4 de julio de 2009, el PRD presentó ante el IEDF una solicitud de investigación del rebase del tope de gastos de campaña erogados por el PAN y su candidato a jefe delegacional en Cuajimalpa de Morelos. El 18 de agosto, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización emitió el dictamen relativo a la solicitud de investigación, en el cual tuvo por acreditado el rebase del tope de gastos de campaña de Carlos Orvañanos Rea. Los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática promovieron juicios electorales en contra de ese acuerdo.

El 4 de septiembre, previa acumulación de los asuntos (juicios electorales en contra del acuerdo mencionado y en contra de los resultados de la elección, la declaratoria de validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría al candidato electo), el TEDF declaró la nulidad de la elección de jefe delegacional en Cuajimalpa.

Hay que recordar que, como se mencionó en el estudio del caso Miguel Hidalgo 2003, la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal prevé, en su artículo 88, no sólo la causal de nulidad por rebase, sino también la sanción al partido y al candidato responsables que les impide presentarse en las elecciones extraordinarias.

Sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal, TEDF-JEL-067/2009 y sus acumulados

El fallo del Tribunal local tomó como base el dictamen técnico de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF[2] (aprobado por el Consejo General del IEDF en el expediente ACU-941-09) que determinó el rebase de tope de gastos por 242,346.26 pesos (51.75%), por parte del candidato del PAN, y que esos recursos fueron destinados a la adquisición de propaganda (bardas, lonas, gallardetes, anuncios espectaculares y similares).

---

[2] El PRD incluía en sus agravios el cambio de ubicación de casillas el día de la jornada electoral. Sin embargo, debido a que la anulación de la votación recibida en ocho casillas no fue determinante para el resultado de la elección, y como ese aspecto no tiene vínculo con el tema central de este trabajo, no se ocupará de esa parte de los agravios.

Según la interpretación del Tribunal local, el que se acredite el rebase no siempre dará lugar a la nulidad de la elección, porque la cantidad erogada en exceso —o alguna otra circunstancia— no es suficiente para alterar el resultado de la elección. Para que se dé la nulidad hay que demostrar que un partido político transgredió el principio de equidad al sobrepasar los límites de gastos y que con ello logró "deformar la conciencia del votante, de ahí que el sufragio se encuentre viciado de origen" (TEDF-REA-099/2003bis y acumulados).

En el presente caso, según la argumentación del TEDF, el gasto excesivo en propaganda realizado por el PAN y su candidato les permitió "colocarse con una ventaja indebida en las preferencias de los electores e ilícita sobre los demás adversarios de la contienda" (TEDF-JEL-067/2009 y sus acumulados), con lo que se pierde certeza y legalidad en los resultados electorales. Esta irregularidad tiene como consecuencia la anulación de un determinado número de votos, ya que éstos fueron conseguidos de manera ilícita, por lo que se debe impedir que surtan efectos, protegiendo los principios constitucionales de una elección democrática, especialmente el de soberanía popular.

Para analizar la determinancia, el Tribunal local se basa en el análisis de los aspectos cualitativos y cuantitativos. Respecto del primero, sostiene que se materializó por no haberse respetado alguno de los principios rectores fundamentales de los comicios. En cuanto al segundo, se determinó "en razón del exceso en que se haya incurrido al respecto, así a mayor exceso, mayor influencia sobre toda la votación de forma uniforme" (TEDF-JEL-067/2009 y sus acumulados), por lo que se realizaron cálculos para establecer qué cantidad de votos fue afectada por el ejercicio ilegal de gasto, y si esta cantidad de votos definió la elección.

Cuadro 3. Posibles resultados de votación

Cuajimalpa de Morelos			
Partido	**Votos emitidos**	**Votación con el gasto del PAN**	**Votación con el tope de gastos**
PAN	25,183	25,183	16,990
Candidatura común	20,729	30,747	20,729
Diferencia	4,454	5,564	3,739

Fuente: TEDF-JEL-067/2009 y sus acumulados.

Con base en estos cálculos, la autoridad responsable determinó que

> como puede observarse de los ejercicios realizados, se advierte que el excedente en el gasto de campaña en que incurrió el Partido Acción Nacional, **es determinante para el resultado de la elección,** porque el número de votantes en que logró influenciar su garantía del sufragio, equivalente a **8,193** (ocho mil ciento noventa y tres), es mayor a la diferencia de votos entre el primero y segundo lugar, que asciende a **4,454** (cuatro mil cuatrocientos cincuenta y cuatro), de manera que si se sumaran esos votos obtenidos de la inequidad en la contienda al partido político que ocupó el segundo lugar habría cambio en las dos primeras posiciones; de ahí que es determinante para el resultado de la elección (TEDF-JEL-067/2009 y sus acumulados).

Por lo que procede anular la elección.

Sentencia de la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF, SDF-JRC-65/2009 y acumulados

La litis en ese caso se centra en la validez del dictamen técnico elaborado por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF, aprobado por el Consejo General del IEDF y aceptado por el TEDF.

El dictamen fue resultado de la investigación hecha por la Unidad Técnica del IEDF a solicitud del PRD; según la sentencia de la Sala Distrito

Federal, realizada con violaciones al procedimiento. El artículo 61 del Código Electoral del Distrito Federal establece que quien solicite la investigación acerca de un posible rebase de tope de gastos de campaña, debe acreditar, al menos indiciariamente, los "hechos que solicita sean investigados". Por lo tanto, según la Sala Regional, el objeto de la investigación no es "el posible exceso de gasto de campaña en sentido general, sino las afirmaciones concretas materia de la solicitud de investigación" (SDF-JRC-65/2009 y acumulados).

Además, en dicho procedimiento no se pueden admitir elementos no vinculados con los hechos originalmente planteados (porque su finalidad sería demostrar otros hechos nuevos y diferentes de los contenidos en el escrito inicial); y las diligencias para mejor proveer que en su transcurso realice la autoridad también deben limitarse únicamente a los hechos que forman parte de la materia de investigación.

La Sala Regional consideró que el dictamen técnico estuvo incorrectamente elaborado, especialmente en la parte de la valoración de pruebas (por aceptar pruebas extemporáneas como supervenientes) y determinó que

> en consecuencia, dada la ilegalidad de las diligencias indicadas, al ser practicadas en desapego a la materia de la investigación y desatendiendo la naturaleza del procedimiento, sustituyendo al actor al introducir hechos a la controversia diferentes a los cuales el Partido de la Revolución Democrática planteó en su solicitud de cuatro de julio pasado, mediante los cuales expuso el supuesto rebase en el tope a los gastos de campaña del candidato del Partido Acción Nacional, todas las actuaciones derivadas deben quedar sin efectos jurídicos (SDF-JRC-65/2009 y acumulados).

Esa determinación llevó a la Sala Regional a realizar una nueva cuantificación de gastos, con la cual no se acreditó el rebase del tope de gastos de campaña:

> [...] la cantidad total de gastos erogados en la campaña del candidato Carlos Orvañanos Rea, en relación a la materia de la investigación consistente en $308,284.70 (trescientos ocho mil doscientos ochenta y cuatro pesos 70/100 M. N.), es inferior a la cantidad tope de gastos de campaña, relativa a $468,257.93 (cuatrocientos sesenta y ocho mil doscientos cincuenta y siete pesos 93/100 M. N.), ante lo cual debe concluirse que no se materializa el rebase del tope de gastos de campaña denunciado por el Partido de la Revolución Democrática, con el cual pretendía fundar su acción para la declaración de nulidad de la elección de Jefe Delegacional en Cuajimalpa de Morelos (SDF-JRC-65/2009 y acumulados).

Por lo tanto, se determinó revocar la sentencia del TEDF y declarar la validez de la elección del jefe delegacional en Cuajimalpa.

Caso Miguel Hidalgo 2009. SDF-JRC-69/2009

El 5 de julio en el Distrito Federal se llevó a cabo la jornada electoral para renovar, entre otros, a los jefes delegacionales. Demetrio Sodi de la Tijera, candidato postulado por el PAN, resultó ser el ganador en la delegación Miguel Hidalgo.

Un día antes de la elección, el 4 de julio de 2009, el PRD, el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia presentaron ante la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF una solicitud de investigación respecto a los gastos de campaña erogados por el PAN y su candidato a jefe delegacional en la delegación Miguel Hidalgo. El 17 de agosto, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización emitió el dictamen relativo a la solicitud de investigación, en el cual tuvo por acreditado el rebase del tope de gastos de campaña de Demetrio Sodi de la Tijera. El dictamen fue aprobado por el Consejo General del IEDF (ACU-940-09) e impugnado por los partidos PAN, PRD, PT y Convergencia.

El 7 de septiembre, previa acumulación de los asuntos relatados (juicios electorales en contra del acuerdo mencionado y de los resultados de la elección, la declaratoria de validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría al candidato electo), el TEDF declaró la nulidad de la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo.

Sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal, TEDF-JEL-063/2009 y acumulados

La Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF incluyó entre los gastos derivados la entrevista que Demetrio Sodi dio durante el partido de fútbol entre Pumas y Puebla de la semifinal del torneo de la liga mexicana transmitido por Televisa Deportes, la operación de su portal de internet, una línea telefónica de asistencia médica gratuita, eventos públicos, espectaculares y distintos tipos de propaganda impresa y utilitaria. Después de analizar las pruebas y llevar a cabo las diligencias para proveer mejor información a la unidad, se determinó que los gastos del candidato del PAN ascendieron a 1,976,282.23 pesos, monto superior en 834,133.13 pesos al tope de gastos (58.57%).

Una de las partes centrales de la sentencia fue la calificación de la entrevista durante el partido Pumas-Puebla y su cuantificación como parte de gastos de campaña de Demetrio Sodi. Siguiendo el criterio de la Sala Superior del TEPJF emitido en el juicio SUP-RAP-234/2009 y acumulados, el Tribunal local calificó la entrevista como promoción de la candidatura, que "constituye propaganda electoral, generada por la confluencia de las expresiones del candidato, con la difusión de su imagen" (TEDF-JEL-063/2009 y acumulados), por lo que la considera como donación en especie, aunque decidió modificar el dictamen de fiscalización en la parte correspondiente a la cuantificación de la entrevista (el IEDF consideró que ésta tuvo una duración de 55 segundos, mientras que el TEDF la estimó en 1 minuto 19 segundos, con lo que el rebase ascendió a 1,077,133.13 pesos, 75.63%).

En cuanto a los demás elementos incluidos en el dictamen de rebase, el Tribunal local confirmó las determinaciones del IEDF, por lo que tuvo por acreditado el rebase de tope de gastos por el PAN y su candidato y resolvió anular la elección a jefe delegacional de Miguel Hidalgo.

En cuanto a la determinancia, el TEDF estableció que en el presente caso se actualizaban sus dos aspectos:

> [el cualitativo] consiste en que la irregularidad demostrada impide que la votación de la elección surta sus efectos para definir quién es el candidato ganador que ha de ocupar el cargo público para el que se convocó la elección, por no haberse respetado alguno o más de los principios fundamentales rectores de los comicios y [el] cuantitativo se determina en razón del exceso en que se haya incurrido al respecto, así a mayor exceso, mayor influencia sobre toda la votación de forma uniforme (TEDF-JEL-063/2009 y acumulados).

Como la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 8,827 votos (5.97%), el excedente en gastos de campaña fue de 1,077,133.13 pesos (75.63%), y el monto excedente fue gastado en propaganda (casi todo fue producto de la entrevista realizada durante el partido de fútbol), en criterio del Tribunal local, todo esto tuvo un impacto notorio en el electorado.

Igual que en el caso Cuajimalpa, el Tribunal realizó cálculos matemáticos para determinar qué parte de la votación fue afectada por el gasto excesivo y si esta cantidad pudo haber perjudicado el resultado. Según estos cálculos, los votos que influyeron en el electorado producto del rebase del tope ascienden a 28,080, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Votos afectados por el rebase

Partido	Votos emitidos	Diferencia de votos que obtendría la candidatura común si hubiera dispuesto de los mismos recursos que el PAN	Votos actualizados que tendría el PAN si hubiera cumplido con los topes de gasto de campaña	Votos que influyeron en el electorado
PAN	58,271	58,271	30,191	28,080

Fuente: TEDF-JEL-063/2009 y acumulados.

De ahí se concluye que

> el excedente en el gasto de campaña en que incurrió el Partido Acción Nacional, es determinante para el resultado de la elección, porque el número de votos que influyeron en el electorado **28,080** (veintiocho mil ochenta) es mayor a la diferencia entre el primero y segundo lugar **8,827** (ocho mil ochocientos veintisiete) de manera que, si a dichos votos les restamos la diferencia entre el primero y segundo, el resultado obtenido es mayor y como consecuencia determinante para el resultado de la elección (TEDF-JEL-063/2009 y acumulados).

Por lo tanto, el TEDF decidió declarar la nulidad de la elección de jefe delegacional de Miguel Hidalgo.

Sentencia de la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF, SDF-JRC-69/2009

La parte más importante de la litis se centró en el análisis de los aspectos formales de los elementos de convicción tomados por el IEDF en el dictamen y por el TEDF en la sentencia.

En la sentencia, la Sala Regional, igual que en el caso Cuajimalpa, determinó que el TEDF y el IEDF habían aceptado pruebas extemporáneas como supervenientes (en relación con la página web del candidato) y realizado el prorrateo del gasto centralizado del PAN de manera errónea. Además,

sostuvo que la autoridad responsable incurrió en violaciones de diversas formalidades esenciales del procedimiento de fiscalización, incluyendo el uso ilegal de las facultades de investigación. La Sala Regional subrayó que

> la autoridad investigadora no cuenta con facultades indiscriminadas para allegarse elementos probatorios diversos a los hechos denunciados y mucho menos considerarlos parte de la investigación con el objeto de sumarlos al posible exceso de gastos de campaña, pues tal actuar implicaría atentar contra los principios de imparcialidad, equidad y publicidad así como contra la garantía de debido proceso legal al otorgarle una intervención mínima en las pruebas recabadas oficiosamente (SDF-JRC-69/2009).

En relación con el SUP-RAP-234/2009 y acumulados, la Sala Regional sostuvo que:

1. La entrevista realizada el 23 de mayo de 2009, durante la transmisión del partido de fútbol llevado a cabo entre el equipo de la Universidad Nacional Autónoma de México y el de Puebla sí tuvo expresiones que constituyeron propaganda electoral.
2. El Instituto Federal Electoral no encontró pruebas relativas a la existencia de un acuerdo previo de voluntades entre el candidato y la empresa televisora o sus comentaristas para hacer la entrevista con un contenido político-electoral.
3. No se actualizó el tipo administrativo contenido en la prohibición expresa en el artículo 41, base III, párrafo segundo de la CPEUM.
4. En forma errónea, tanto el Tribunal responsable como la autoridad administrativa electoral local otorgaron un costo a la entrevista precitada para efectos de la cuantificación de los gastos de campaña del candidato Demetrio Sodi de la Tijera.

5. El órgano electoral se equivocó al determinar que el hecho de considerar a la referida entrevista como propaganda electoral lleva como consecuencia necesaria que ésta pueda o deba ser cuantificable pecuniariamente, como donación o aportación en especie.

Respecto de la indebida cuantificación de la entrevista, la Sala Regional estimó que

> no basta con que se demuestre en autos que un determinado individuo o partido político realizó propaganda electoral para que de inmediato se proceda a cuantificar el monto de la irregularidad, sino que es necesario establecer en cada caso las circunstancias que permitan determinar la existencia de un acuerdo en el sentido de realizar dicha propaganda, en cuyo caso, sea a título gratuito u oneroso, se procederá a fijar su valor para los efectos relatados (SDF-JRC-69/2009).

Esas consideraciones resultaron en un ajuste de montos que deberían integrar el dictamen de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del IEDF. De acuerdo con las nuevas cuentas, los gastos de Demetrio Sodi y el PAN en la delegación Miguel Hidalgo resultaron estar apegados a la ley, por lo que no se actualizó la causal de nulidad declarada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal y la Sala Distrito Federal procedió a revocar la sentencia del TEDF y declarar la validez de la elección del jefe delegacional en Miguel Hidalgo.

Caso Lamadrid, Coahuila. SM-JRC-177/2009

El 18 de octubre de 2009 se celebraron elecciones para renovar a los integrantes del ayuntamiento de Lamadrid, Coahuila, en las que resultó ganadora la planilla postulada por el PAN.

El 24 de octubre, el representante suplente del PRI promovió un juicio electoral en contra del cómputo municipal y la declaración de validez de

la elección, alegando rebase del tope de gastos de campaña, coacción de electores y condicionamiento de entrega de beneficios de programas federales (Procampo, Oportunidades, 70 y más) a cambio de votos a favor del PAN.

El 9 de noviembre, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila determinó anular la elección debido al rebase del tope de gastos de campaña por el PAN y su candidata a la presidencia municipal, Rosalinda Arredondo Esquivel.

Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, 23/2009

Al analizar las pruebas presentadas por el partido actor, el Tribunal Electoral local determinó que no se acreditaban los hechos necesarios para tener por demostrada la causal de nulidad consistente en presión a los electores, expresada en el artículo 81, fracción IX, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo que pasó a estudiar los agravios relacionados con el supuesto rebase del tope de gastos.

La legislación de Coahuila no prevé una causal específica de nulidad por el rebase del tope de gastos de campaña, pero contiene la causal genérica de nulidad. El artículo 83 de la citada Ley de Medios de Impugnación establece:

> El Tribunal Electoral podrá declarar la nulidad de una elección de diputados, Ayuntamientos o gobernador, cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones substanciales y graves en la jornada electoral de acuerdo con las causales de nulidad previstas en esta ley, en el municipio, distrito o en la entidad, siempre y cuando éstas se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o a sus candidatos.

Según la interpretación del Tribunal local, ese artículo indica que las violaciones necesarias para que se dé la nulidad de la elección deben quedar plenamente acreditadas y afectar a uno o más elementos sustanciales de la elección democrática (sin los cuales no es posible hablar de que se celebró una elección democrática). El Tribunal Electoral de Coahuila sostuvo que dichas violaciones no necesariamente deben tener verificativo el mismo día de la jornada electoral, sino que se les debe dar un alcance más amplio, que abarque

> los hechos, actos y omisiones que se consideran violaciones sustanciales, generalizadas y determinantes para el resultado de la elección, que finalmente repercutan o produzcan efectivamente sus efectos principales el día de la jornada electoral […] [porque] En un proceso electoral, por regla general, la eficacia o vicios que se presenten en cada una de sus etapas van a producir sus efectos principales y adquirir significado, realmente, el día de la jornada electoral (Sentencia 23/2009).

Habiendo resuelto la parte relacionada con la causal genérica de nulidad aplicable en este caso, el Tribunal pasó al análisis de los agravios y las pruebas proporcionadas para dilucidar si tuvo lugar el supuesto rebase del tope de gastos.

Después de estudiar las pruebas documentales aportadas por las partes (transferencias internas del partido, cheques, pólizas, facturas, depósitos bancarios, estados de cuenta), el Tribunal tuvo por plenamente acreditado que, para la campaña electoral en el municipio, el PAN erogó la cantidad de 60,000.00 pesos, es decir, 18,000.00 pesos más de lo permitido.

Para el análisis de la determinancia, el Tribunal contrastó el dato de rebase acreditado por 42.85% sobre el monto permitido, con la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar de candidatos a presidente municipal, que fue de cuatro votos, y de ocho entre los dos partidos más votados.

En palabras de la sentencia con esto se acredita la determinancia en su aspecto cuantitativo (Tesis XXXI/2004), ya que

> al comparar esos factores, se advierte que el excedente en gasto de campaña, es visiblemente superior al porcentaje de votos que representa la diferencia con la que se obtuvo el triunfo, por lo que, es determinante para el resultado de la elección (Sentencia 23/2009).

Según el Tribunal local, al quedar acreditado el rebase por un monto que si bien parece pequeño, constituyó el exceso por 42.85% del tope, se evidenció que la elección no se desarrolló en las condiciones mínimas de equidad exigidas por las leyes y la Constitución, por lo que se cumple con el aspecto cualitativo de la determinancia.

Con base en ello, la autoridad responsable sostuvo que no se pudo asegurar que la ciudadanía estuvo en condiciones de ejercer el sufragio con libertad.

> Por tanto, la consecuencia lógica y jurídica de la carencia de los elementos que permiten considerar a una elección como democrática, libre y auténtica, es precisamente la de impedir que se surtan sus efectos, ya que en el caso contrario se estaría vulnerado el sistema fundamento del Estado de Derecho, es decir el principio de soberanía popular, siendo procedente la declaración de nulidad de la elección (Sentencia 23/2009).

Sentencia de la Sala Regional Monterrey del TEPJF, SM-JRC-177/2009 y acumulados

El PAN y los candidatos a presidente municipal y regidores electos postulados por ese partido presentaron juicios en contra de la declaración de nulidad de la elección en el municipio Lamadrid, Coahuila, realizada por el Tribunal Electoral de esa entidad federativa.

Los quejosos alegaban que el Tribunal Electoral local se excedió en el uso de sus facultades, al declarar la nulidad de una elección sin que la ley previera la causal utilizada, que el PAN y sus candidatos no rebasaron el tope de gastos y que la declaratoria realizada por la responsable se sustenta en premisas erróneas y falsas.

En cuanto a la hipótesis de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña, la Sala Regional sostuvo que el hecho de sobrepasar los gastos sí encuadra en la causal genérica contenida en el artículo 83 de la ley electoral local, y que

> dentro de este tipo de causales de nulidad deben comprenderse los actos u omisiones que tuvieron verificativo desde antes del día de la jornada comicial, puesto que esta fase se debe ver desde la perspectiva de que es una consecuencia de la anterior, es decir, de la etapa de preparación de la elección (Tesis XXXVIII/2008).

En cuanto a la acreditación del rebase, la Sala Monterrey compartió las conclusiones del Tribunal Electoral de Coahuila. Si bien es cierto que la responsable tuvo por acreditado el rebase con base en las pruebas indirectas, éstas son el medio más idóneo para acreditar las actividades ilícitas de un partido político, ya que difícilmente pueden ser probadas con los medios de convicción directos. La Sala Regional subrayó que

> es necesario que ese conjunto de probanzas lleven de manera lógica y natural al conocimiento del hecho principal, es decir que concurra una pluralidad y variedad de indicios, que sean fiables, que guarden pertinencia y coherencia con lo que se pretende acreditar, además que su consecuencia sea única, es decir que no permita inferir posibles hipótesis alternativas (SM-JRC-177/2009 y acumulados).

Como sucedió en este caso.

Respecto de la determinancia, la Sala Monterrey la tuvo por demostrada al tener en cuenta el margen muy estrecho de los votos, frente al que, según su razonamiento, resulta lógico presumir que la transgresión a los principios rectores de la elección —la legitimidad de los comicios— estuvo en duda. Con base en ello, la Sala Monterrey concluyó que

> la irregularidad que se tuvo por acreditada, consistente en haber rebasado el tope de gastos de campaña en más de un cuarenta y dos por ciento, fue generalizada, sustancial, grave y determinante, aunado a que repercutió en la jornada electoral y de acuerdo a la causas previstas en la ley (SM-JRC-177/2009 y acumulados).

Por lo que confirmó la nulidad de la elección de miembros del municipio Lamadrid, Coahuila.

Caso elección presidencial 2012

Durante la campaña, la coalición "Movimiento progresista" presentó tres quejas ante el IFE en contra del entonces candidato Enrique Peña Nieto y la coalición "Compromiso por México" por presunto rebase del tope de gastos de campaña (los días 16, 24 y 26 de abril). La coalición promovente acompañó sus escritos con evidencias que, a su juicio, demostraban que, al día 24 de abril, los denunciados habían erogado como gasto de campaña una cantidad estimada de 719,500,989 pesos, rebasando el límite por 383,388,905.17 pesos, es decir, gastando 114% del monto máximo (el tope de gastos fue de 336,112,084.16 pesos). Estos hechos denunciados fueron sustento de uno de los agravios que la coalición "Movimiento progresista" levantó en la demanda, en el juicio de inconformidad en contra del resultado de la elección presidencial SUP-JIN-359/2012.

Al contestar ese agravio, la Sala Superior partió del análisis de marco legal aplicable, subrayando que de acuerdo con éste,

> la conducta consistente en sobrepasar el límite legal permitido para erogaciones relativas a gastos de campaña, constituye una infracción administrativa electoral que no está tipificada como causal de nulidad de la elección presidencial (SUP-JIN-359/2012).

En cuanto al impacto del posible rebase en el desarrollo de los comicios y como causal de invalidez de la elección por violación a principios constitucionales, la Sala argumentó que el rebase

> representa una conducta ilícita que puede atentar contra los principios sustanciales de toda elección democrática […] y puede dar lugar a la afectación de uno de los principios rectores de la materia electoral, principalmente el referente a la equidad (SUP-JIN-359/2012).

Como conclusión, señaló que puede ser considerada causal de invalidez, siempre y cuando la conducta quede plenamente acreditada, generalizada y grave, así como determinante para el resultado de la elección (SUP-JIN-359/2012).

Más adelante, la sentencia señala que existen dos maneras de acreditar el rebase del tope de gastos de campaña: la revisión de los informes de los partidos políticos acerca del origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, y por medio de la resolución de las quejas relativas al financiamiento y al gasto de los partidos políticos, ambas a cargo de la Unidad de Fiscalización del IFE.

El primer procedimiento mencionado —el ordinario— es complejo y largo y, de acuerdo con lo establecido en el Cofipe, dura casi un año (desde la presentación de sus informes por los partidos y coaliciones, que en el presente caso fue a más tardar el 8 de octubre de 2012, hasta el dictamen final que debió presentarse a más tardar en agosto de 2013). Después de haber recibido varias quejas por posible rebase del tope de gastos de campaña, el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo CG301/2012, mediante

el cual modificó los plazos descritos en el artículo 84 del Cofipe para la emisión del dictamen y la resolución relativa a la revisión de los informes de gastos de la campaña presidencial, obligando a la Unidad de Fiscalización a presentar el proyecto de resolución relativo a los informes finales de campaña de la elección a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el 30 de enero de 2013. A pesar de haber reducido notablemente los plazos de este procedimiento, el dictamen no estaba terminado para las fechas legalmente previstas para la calificación de la elección presidencial, y tampoco para la fecha de conclusión del presente artículo. Fue el mismo caso de los procedimientos administrativos sancionadores electorales derivados de las quejas acerca del financiamiento y el gasto de los partidos políticos; siguieron su curso ante la Unidad de Fiscalización, sin quedar resueltos a tiempo para que sus resultados fuesen tomados en cuenta para la calificación.

A juicio de la Sala Superior, el simple hecho de que la coalición "Movimiento progresista" haya presentado varias quejas por el presunto rebase del tope de gastos de campaña, sin que los procedimientos relacionados quedaran resueltos, no constituye evidencia plena necesaria para acreditar la falta:

> en principio, el documento idóneo para determinar si un partido político rebasó o no un tope de gastos de campaña permitido, será el dictamen, debidamente aprobado, que rinda la mencionada Unidad, siendo que de haberse aportado al juicio, pruebas con las cuales se pueda llegar de manera indefectible a ese tipo de conclusiones, éstas son susceptibles de ser consideradas por la autoridad correspondiente (SUP-JIN-359/2012).

Por lo tanto, no hubo elementos para acreditar el rebase del tope de gastos de campaña por el entonces candidato Enrique Peña Nieto y la coalición "Compromiso por México" a la fecha de resolución del juicio de

inconformidad SUP-JIN-359/2012 ni del dictamen de validez de la elección, por lo que esos elementos no pudieron ser tomados en cuenta como posible causal de invalidez de la elección.

Conclusiones

El análisis de los cinco casos estudiados demuestra que existen principalmente dos problemas relacionados con el tema del rebase de los topes de gastos de campaña y su efecto para la calificación de la elección: los procedimientos fiscalizadores (su ausencia o ineficiencia) y la determinancia.

En cuanto a los procedimientos de fiscalización, todas las legislaciones —la federal y las locales— establecen procedimientos de escrutinio de recursos recibidos y utilizados por los partidos políticos durante la campaña. Sin embargo, en los procedimientos ordinarios operan plazos tan extensos que hacen imposible cualquier afectación de la posible transgresión de la norma para la calificación de la elección. Un dictamen emitido en sentido desfavorable para el partido o el candidato ganador después de la toma de posesión no podrá tener ningún efecto, más allá de una sanción administrativa.

Además, como sostiene Agíss,

> de un ejercicio de auditoría convencional únicamente se va a desprender si el partido utilizó con apego a la normatividad los recursos que declara haber recibido y gastado. En otras palabras, la auditoría no es capaz, por sí misma, de detectar incumplimientos de otra índole, tales como recursos provenientes de fuentes prohibidas, contabilidades paralelas y otros considerados como sustantivos. Esto es así porque las contabilidades no suelen exhibir este tipo de irregularidades, ya que son los partidos quienes las presentan ante la autoridad fiscalizadora (Agíss 2008, 45).

Lo mismo se puede decir respecto del rebase de los topes de gastos de campaña, pues los partidos aprovechan las lagunas o imprecisiones de la ley.

Esa sanción, en la mayoría de los casos, resulta ser simbólica, ya que, de acuerdo con la jurisprudencia del TEPJF, las multas impuestas no deben mermar el desarrollo de las actividades ordinarias de los partidos políticos tendentes a consolidar su fuerza electoral en las elecciones, a tal grado que les impida participar en condiciones de equidad e igualdad respecto de los demás contendientes o les obstaculice realizar sus actividades de forma efectiva (Jurisprudencia 09/2000, Jurisprudencia 07/2008, Jurisprudencia 10/2007, Jurisprudencia 29/2009). Para evitar un excesivo detrimento de sus recursos, el cuidado de las finanzas de los partidos políticos se tradujo en mínimas sanciones impuestas por el Consejo General del IFE a los que presentaron irregularidades en sus informes de egresos y gastos de campaña del proceso electoral de 2009, entre ellos, el rebase del tope de gastos de campaña. Así, al PAN se le impuso una multa de 3,371,284.34 pesos, al PRI de 5,899,992.44 pesos, y al PRD de 9,447,195.42 pesos.[3] Aunque los montos parecen importantes, no lo son en relación con el financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes que reciben los institutos políticos. Las multas mencionadas constituían 0.45% del financiamiento público ordinario del PAN, 0.63% del PRI y 2.41% del PRD.[4]

Sanciones económicas de esta índole difícilmente podrán afectar el manejo de recursos de los partidos políticos y cumplir con una de las finalidades primordiales del sistema sancionador —la de desalentar las conductas no deseadas—. Por ahora conviene más infringir la norma y pagar una multa minúscula, que acatarla y, en la lógica de los partidos, arriesgar la victoria.

---

[3] Los montos de las multas se pueden consultar en el acuerdo del Consejo General del IFE CG223/2010.

[4] Los montos del financiamiento públicos para las actividades ordinarias permanentes en 2010 para los principales partidos fueron: PAN: 735,555,936.77, PRI: 930,336,055.94, PRD: 390,900,495.35 (Acuerdo del Consejo General del IFE CG20/2010).

Respecto de los procedimientos de fiscalización extraordinarios, éstos no están previstos por la mayoría de las legislaciones. En las entidades federativas cuyos sistemas electorales los prevén, como el Distrito Federal, resultan ser mecanismos deficientes. Acotar la facultad de investigación de las autoridades electorales administrativas a conocer únicamente los hechos mencionados en el escrito de solicitud de investigación, torna bastante complicado acreditar el presunto rebase y más aún sancionar a los responsables o anular una elección a su causa.

El caso de la elección presidencial demuestra que los procedimientos de fiscalización en el ámbito federal están diseñados de una manera que beneficia ampliamente a los partidos políticos, otorgándoles plazos amplios para la presentación de sus informes y datos adicionales requeridos por la autoridad, pero que no son de ninguna manera compatibles con el procedimiento de calificación de la elección presidencial. Con el diseño actual es imposible que la autoridad electoral cuente con la determinación necesaria, emitida a tiempo para afectar la calificación.

Tal vez una solución a este problema sería la modificación de los procedimientos de fiscalización, algo semejante a los establecidos para el estado de Hidalgo, que permiten control continuo de las erogaciones durante las campañas.

En cuanto a la acreditación de la determinancia, tras analizar las sentencias descritas con anterioridad, se puede notar que, en general, los tribunales pretenden acreditarla en su aspecto cuantitativo (Tesis XXXI/2004), siguiendo la lógica "a mayor gasto, más propaganda, más votos". Esa lógica no necesariamente es cierta; tanto los estudios realizados en el ámbito de la ciencia política y la sociología, ni el caso de la elección en la delegación Miguel Hidalgo de 2003, permiten realizar esa aseveración. Lo único que demuestran los conocimientos que se tienen hasta ahora respecto de las razones por las que las personas votan en un determinado sentido, es que hay tantas como ciudadanos y no es posible hacer tales generalizaciones —especialmente para efectos jurídicos tan serios como la nulidad de una

elección— sin haber llevado a cabo un estudio exhaustivo de las preferencias electorales. Aún más, para que ese tipo de estudio fuese acertado y arrojara resultados fidedignos habría que analizar las preferencias de las personas antes del inicio de las campañas y cuando llegan a su fin, conocer sus inclinaciones y simpatías políticas e ideológicas y saber a qué tipos y cantidades de propaganda fueron expuestos.

Como no se puede saber cuáles fueron los factores que motivaron el voto ciudadano, no es posible determinar qué impacto tuvo el exceso de gasto en esas decisiones. Por lo tanto, los cálculos que realizan los tribunales (el TEDF en los casos Miguel Hidalgo de 2003, Miguel Hidalgo de 2009 y Cuajimalpa de 2009, y la Sala Superior en el caso Miguel Hidalgo en 2003) de cuántos votos han sido afectados por el gasto irregular constituyen una falacia y por eso no deberían ser tomados en cuenta para determinar al ganador de la elección. No se puede decir que una porción de votos resulta irregular por ser conseguida con el dinero ilegal, pues no se sabe si tales o cuales votos fueron obtenidos debido al exceso de propaganda desplegada por el partido. Tal vez los factores decisivos fueron otros, como pueden ser la satisfacción con el desempeño del jefe delegacional saliente, si proviene del mismo partido, o bien cierto perfil demográfico y político de la mayoría de los habitantes de la demarcación.

Tampoco es posible dejar de lado el factor político que probablemente influyó en las resoluciones de los casos de las delegaciones del Distrito Federal, tomando en cuenta que el Código Electoral local establecía como sanción al partido y al candidato responsables del rebase del tope de gastos, que éstos no podrían participar en la elección extraordinaria respectiva. Los juzgadores deben tomar en cuenta las posibles o probables consecuencias de sus decisiones, para que sus resoluciones cumplan no solamente con la letra, sino también con el espíritu de la ley. Por ejemplo, en el caso de confirmar la nulidad de la elección en Miguel Hidalgo en 2003, se tendría como consecuencia eliminar de la elección extraordinaria tanto a los candidatos del PAN y el PRD, como a los propios partidos.

Una decisión así aniquilaría la libertad de voto de los ciudadanos, ya que la mayoría de ellos, alrededor de 80%, quedaría sin el candidato o el partido de su preferencia.

La conformación actual de los sistemas de nulidades y sanciones en materia electoral, en lo que se refiere al problema del rebase de los topes de gastos de campaña, resulta ineficaz. Teniendo en mente que lo que se busca en un sistema democrático es proteger el valor del voto ciudadano, por un lado, y disuadir a los actores políticos de violaciones a la ley, por el otro, las previsiones legales de hoy cumplen cabalmente con esas premisas.

El hecho de que haya tan pocos asuntos en los que se acredita un rebase del tope de gastos de campaña obedece no tanto a que los partidos políticos no incurran en esa falta (se hace evidente al ver la cantidad de propaganda que adorna las calles a lo largo y ancho del país durante una campaña electoral), sino a la falta de instrumentos para detectarlas a tiempo, es decir, antes de que los ganadores de las elecciones tomen posesión de sus cargos. Sin embargo, esa aparente debilidad del sistema sancionador debería llevar no a construir esas herramientas, sino a considerar, en primer lugar, si debe existir la posibilidad de nulidad de la elección por el rebase del tope de gastos de campaña.

Con el establecimiento de la causal específica por el rebase del tope de gastos de campaña, o la aplicación de la causal genérica, que puede incluirla, se pretende tutelar los principios que constitucionalmente deben regir las elecciones: legalidad, certeza y equidad.

La posibilidad de anular la elección —por cualquier causa— es una decisión muy grave y debería ser usada con la mayor cautela. Hay que tomar en cuenta que si bien anular la elección puede proteger algunos de los valores constitucionales, existe uno que difícilmente llega a ser protegido: el voto de los ciudadanos. Anular una elección, en la práctica, resulta ser un castigo no a los candidatos y partidos políticos infractores, sino a la ciudadanía, cuyo voto no se respeta, y que tiene que soportar las consecuencias: financiar un nuevo proceso electoral, con todos los costos que

implica, incluyendo nuevos subsidios a las campañas. Los partidos y candidatos obtienen otra oportunidad de realizar campaña y ganar elecciones.

La tarea principal de las instituciones electorales es proteger el voto ciudadano y asegurar que éste cuente y la nulidad de una elección no parece ser el medio más idóneo para ello. Si bien es cierto que es necesario que exista la posibilidad de anular la elección en casos extremos de violaciones a las reglas y principios del juego democrático, sería mejor fortalecer otros medios que aseguraran el correcto desarrollo de los procesos electorales y el respeto de la ley por parte de todos los actores.

El análisis de la situación actual debería llevar a repensar el sistema de fiscalización de los gastos (y los ingresos) de los partidos políticos en su totalidad, tanto los detalles de los procedimientos fiscalizadores, sancionadores, como las sanciones mismas. El sistema que existe no cumple con su finalidad principal: no asegura ni la certeza, ni la legalidad, ni la equidad; tampoco disuade de las conductas infractoras.

Habría que perfeccionar las herramientas de las que disponen las autoridades electorales, buscar el fortalecimiento de las sanciones, para que se vuelvan un mecanismo preventivo y, tal vez, como lo sostienen Córdova y Murayama (2007, 297), analizar la posibilidad de dividir las tareas de fiscalización y organización de las elecciones.

La otra posibilidad es que tal vez enfocando todas las baterías en contra del rebase del tope de gastos de campaña, se desvía la atención de un fenómeno incluso más importante que los recursos erogados, que son los ingresos de los partidos políticos. Como señala Oswaldo Chacón:

> Tal pareciera que el modelo está diseñado para taparse los ojos ante lo evidente, y el IFE, erigido como un solitario e ineficaz espantapájaros para el financiamiento ilícito […]. Las últimas reformas electorales se limitaron a cerrar el paso a las formas tradicionales del fraude electoral, que pasaban por el padrón y las urnas, las casillas, las boletas y las actas, pero no instrumentaron ningún mecanismo para acotar las

> nuevas formas de violentar la voluntad popular. La realidad, hoy, es que las autoridades electorales administrativas carecen de instrumentos para combatirlas; y cuando avanzan en esa dirección, las autoridades jurisdiccionales las frenan. Por eso, contrario a las declaraciones de las autoridades electorales, existe vía libre para que el dinero fluya libremente a las campañas electorales e incida en los resultados, sin importar su calidad u origen: lícito ó ilícito; público o privado; de empresas mercantiles o del crimen organizado […]. Ésta marcada debilidad del modelo administrativo de control sobre los ingresos privados deja desprovista de control a la amplia mayoría de fondos de campaña. Las aportaciones privadas, siendo nuestro gran coco, son el elefante en la sala que no sabemos cómo sacar. No hemos encontrado la manera de transparentar, en serio, el manejo del dinero de las campañas (Chacón 2011, 162-3).

Es probable que se deba poner más atención no al dinero que sale de las cuentas de los partidos políticos, sino al que entra, tomando en cuenta que la entrada ilegal de los recursos en apoyo a las campañas puede implicar el peligro de que el narcotráfico penetre en las instituciones políticas, en busca de impunidad y apoyo para sus actividades delictivas.

Fuentes consultadas

Acuerdo ACU-685-03 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2003/ACU-685-03.pdf (consultada el 8 de abril de 2013).

—— ACU-692-03 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2003/ACU-692-03.pdf (consultada el 8 de abril de 2013).

—— ACU-940-09 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2009/ACU-940-09.pdf (consultada el 8 de abril de 2013).

—— ACU-941-09 del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2009/ACU-941-09.pdf (consultada el 8 de abril de 2013).

—— CG20/2010. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas de los partidos políticos nacionales para el año 2010 del 29 de enero de 2010.

—— CG223/2010. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña presentados por los partidos políticos y coaliciones correspondientes al proceso electoral federal 2008-2009 del 7 de julio de 2010.

—— CG301/2012 del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Mayo/CGext201205-16/CGe160512ap9.pdf (consultada el 8 de abril de 2013).

Agíss Bitar, Fernando. 2008. *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*. México: TEPJF.

Chacón Rojas, Oswaldo. 2011. *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*. México: Fontamara.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. 2011. Disponible en http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/COIPEDF.pdf (consultada el 8 de abril de 2013).

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2009. Colección Legislaciones. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama. 2007. Transparencia y partidos políticos. Los casos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox*. En *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad*, coord. Pedro Salazar Ugarte. México: UNAM-IIJ/IFAI.

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

Jurisprudencia 9/2000. FINANCIAMIENTO PÚBLICO. TODA AFECTACIÓN A ESTE DERECHO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 12 y 13.

—— 10/2007. DETERMINANCIA. PARA EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL NO DEBE CONSIDERARSE, COMO REGLA GENERAL, EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL, CUANDO SE IMPUGNA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ECONÓMICAS POR UNA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL A PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 21 a 23.

—— 7/2008. DETERMINANCIA. SE COLMA CUANDO SE EMITEN ACTOS O RESOLUCIONES QUE PUEDAN AFECTAR DE MANERA SUBSTANCIAL EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS DE LOS

PARTIDOS POLÍTICOS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 2, 2008, páginas 37 y 38.

—— 29/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA RECABAR PRUEBAS QUE ACREDITEN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL SANCIONADO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 41 y 42.

Larrosa Haro, Manuel. 2011. *Tope de gastos de campaña. Argumentos y razonamientos sobre la declaración de nulidad de la elección de jefe delegacional de Cuajimalpa*. Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. México: TEPJF.

Lassé, Rolando de. 2008. *Equidad en la contienda electoral. Casos sobre topes de campaña*. Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. México: TEPJF.

Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza. 2001. Disponible en http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/telectoral/index.php?tsj=08&n=1 (consultada el 8 de abril de 2013).

Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal. 2012. Colección Legislaciones. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Paoli Bolio, Francisco J. y Gonzalo Farrera Bravo. 2011. *Topes de campaña y propaganda velada.* Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. México: TEPJF.

Sentencia SDF-JRC-65/2009 y acumulados. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2009JRC/SDF-JRC-00065-2009.htm (consultada el 8 de abril de 2013).

—— SDF-JRC-69/2009. Actores: Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia, Acción Nacional, y Demetrio Sodi de la

Tijera. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2009/JRC/SDF-JRC-00069-2009.htm (consultada el 8 de abril de 2013).

— SM-JRC-177/2009 y SM-JDC-471/2009, SM-JDC-472/2009, SM-JDC-473/2009, SM-JDC-474/2009 y SM-JDC-475/2009, acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SM/2009/JRC/SM-JRC-00177-2009.htm (consultada el 8 de abril de 2013).

— SUP-JIN-359/2012. Actora: Coalición "Movimiento progresista". Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otra. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf (consultada el 8 de abril de 2013).

— SUP-JRC-402/2003. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/11_SUP-JRC-402-2003.pdf (consultada el 8 de abril de 2013).

— SUP-RAP-234/2009 y acumulados. Actores: Ana Gabriela Guevara Espinoza, Partido Político Nacional Convergencia, Partido Acción Nacional, Demetrio Sodi de la Tijera y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/43_sup-rap-234-2009.pdf (consultada el 8 de abril de 2013).

— TEDF-JEL-063/2009, TEDF-JEL-098/2009 y TEDF-JEL-103/2009, acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: XIV Consejo Distrital, Consejo General, Comisión de Fiscalización y

Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, todas del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://www.tedf.org.mx/transp/art19/11/sentencias/2009/TEDF-JEL-063-2009.pdf (consultada el 8 de abril de 2013).

— TEDF-JEL-067/2009 y sus acumulados. Actor: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: XXI Consejo Distrital, Consejo General, Comisión de Fiscalización y Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, todas del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias/2009/jel/tedf-jel-067-2009acum-17 (consultada el 8 de abril de 2013).

— TEDF-REA-099/2003bis y acumulados. Actor: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: XIV Consejo Distrital y Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/sentencias/2003/rea/tedf-rea-099-2003-bis (consultada el 8 de abril de 2013).

— 23/2009. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Comité Municipal Electoral de Lamadrid, Coahuila. Disponible en http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparenciadoc/6acuerdacuerdos/sentenciastribel/JE_23-2009.pdf (consultada el 8 de abril de 2013).

Tesis XXXI/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2005.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 725-6.

— XXXVIII/2008. NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA GENÉRICA, ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 2. Número 3. 2009, 47-8.

—— LXXX/2001. GASTOS DE CAMPAÑA. LÍMITES DE CUOTAS DE CANDIDATOS. UNA VEZ FIJADOS Y PUESTOS EN CONOCIMIENTO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO PUEDEN ALTERARSE. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Suplemento 5. Año 2002: 80-1.

Zovatto, Daniel. 2007. El financiamiento electoral: subvenciones y gastos. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, 134-61. México: IIDH/ Universidad de Heidelberg/ International IDEA/TEPJF/IFE/FCE.

Avances en la configuración jurisdiccional del derecho a registro de los candidatos independientes

Advances in the jurisdictional configuration of the right to be an independent candidate

Rodrigo Edmundo Galán Martínez (México)*

Fecha de recepción: 30 de mayo de 2013.
Fecha de aceptación: 18 de junio de 2013.

Resumen

En este texto, el autor analiza las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acerca de las candidaturas independientes. El análisis se hace en dos momentos distintos. El primero, antes de la reforma constitucional de 2012, que constitucionalizó el derecho a las candidaturas no partidistas; el segundo, a partir de la normativa que han emitido algunas entidades federativas después de tal reforma, en el que se analizan las contribuciones al tema de las candidaturas independientes a partir de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

---

* Doctor en Derecho por la Universidad Veracruzana; secretario de estudio y cuenta en la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Xalapa, Veracruz. rodrigo.galan@te.gob.com.mx y rodrigo_edmundo@hotmail.com.

PALABRAS CLAVE: candidaturas independientes, precedentes, configuración legal, respaldo ciudadano.

ABSTRACT

In this text, the author analyses the decisions of the Mexican Suprem Court, the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF) and the Inter-American Court of Human Rights about independent candidates. The analysis is developed in two times. In the first one, the author explains the situation of independent candidates before the 2012 constitutional and political reforms. In the second one, the author analyses the contributions of the Mexican Suprem Court and the Federal Electoral Court decisions to define the right to be an independent candidate after the constitutional reform and the adjustments in the local laws.

KEYWORDS: independent candidates, precedents, legal settings, public support.

Contexto

En México, el desarrollo de las candidaturas independientes fue distinto en los ámbitos federal y local hasta 2008. El texto original del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 1917) se limitaba a señalar que era una prerrogativa de los mexicanos poder ser votados a los cargos de elección popular si tenían las cualidades establecidas por la ley.

Esto permitió que la participación de candidatos fuera regulada de manera distinta para las elecciones federales y estatales. En el ámbito federal, desde la Ley Electoral del 7 de enero de 1946, se estableció el derecho de los partidos políticos a registrar candidatos a los cargos de elección popular, mientras que en algunas entidades federativas se permitió la participación de candidatos independientes.

Debido a la falta de prohibición constitucional para la existencia de candidaturas independientes, varios ciudadanos plantearon la posibilidad de registrarse como tales en los ámbitos federal y estatal (en aquellas entidades donde no se reguló esa posibilidad). En el ámbito federal, el asunto más llamativo fue el caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH 2008) se pronunció respecto a la validez de los sistemas electorales en los que sólo participaban candidatos registrados por partidos políticos y la posible inclusión de candidatos independientes, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH 1969). La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) también tuvo la oportunidad de esclarecer el tema al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 2008.

En cuanto a las regulaciones en los estados, tanto la SCJN como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se pronunciaron acerca del tema de las candidaturas independientes.

En todos los casos se validaron las regulaciones que permitían la participación de candidatos independientes o que establecían el derecho de registro de candidatos de los partidos políticos, con el argumento, principalmente, de que el derecho al voto pasivo era de base constitucional, pero de configuración legal, por lo cual era potestad de los respectivos congresos legislar al respecto.

Si bien la Constitución permitía al legislador regular las candidaturas independientes, entre 2007 y 2008, en el plano fáctico, se cerró la posibilidad de su existencia, tanto en el ámbito federal como en el local, por el marco legal y constitucional vigente y por la interpretación de los tribunales. En el ámbito federal, porque la Corte IDH decidió en el caso Castañeda que la postulación exclusiva de candidatos por medio de los partidos políticos (establecida en el Cofipe vigente desde 1990) no vulneraba necesariamente derechos fundamentales y porque la SCJN arribó a una conclusión similar en las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas. A su vez, la existencia de candidaturas independientes en el ámbito estatal también desapareció porque en 2007 se reformó el artículo 116 constitucional y se dispuso la obligación de las entidades federativas de establecer en sus leyes que las postulaciones de candidatos se dieran sólo por medio de los partidos políticos.

Fue hasta la reforma constitucional de 2012 cuando se modificó el contenido del artículo 35 de la CPEUM, y en su fracción II se estableció el derecho de los ciudadanos a ser registrados como candidatos no partidistas. Como consecuencia de esa reforma, las legislaturas de diversas entidades federativas han regulado la figura de las candidaturas independientes para sus procesos electorales.

La finalidad de este texto es revisar brevemente los criterios de los órganos jurisdiccionales, principalmente de la SCJN y la Sala Superior del TEPJF, acerca de las disposiciones que han emitido recientemente las entidades federativas para regular el registro de candidaturas independientes. La importancia de esos precedentes se debe a que contribuyen a la

configuración de ese derecho al definir determinados temas, lo cual tiene como consecuencia que en situaciones iguales se resuelva de la misma forma (Alexy 2008, 70 y 261-2).[1]

Decisiones judiciales previas a la reforma constitucional

El derecho de registrar candidatos en la normativa federal

Como se explicó, para comprender de mejor manera la configuración del derecho a ser elegido como candidato independiente en México, es importante considerar la sentencia que emitió la Corte IDH en el caso Castañeda y el contexto en que fue emitida, porque justamente desde ese precedente se estudia la posibilidad de existencia de ese tipo de candidaturas y la forma en que se deben limitar los derechos fundamentales, desde la perspectiva internacional de los derechos humanos.[2]

El asunto se originó porque el 5 de marzo de 2004, Jorge Castañeda Gutman solicitó al Instituto Federal Electoral (IFE) ser registrado como candidato a presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En aquel entonces, la redacción del artículo 35, fracción II, de la CPEUM, se limitaba a señalar que era una prerrogativa de los mexicanos poder ser votados para los cargos de elección popular;[3] sin embargo, el Cofipe (1990)[4]

---

1 Alexy explica que los precedentes jurisdiccionales se sustentan en el principio de universalidad, el cual obliga a concluir que si un objeto tiene determinada característica, cualquier otro objeto que se le parezca tendrá esa característica.

2 Para conocer una descripción detallada del caso seguido ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se puede consultar a Carmona Tinoco (2009, 775-90).

3 El texto completo de la fracción II, del artículo 35 constitucional era: "Son prerrogativas del ciudadano: […] II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley". Cabe aclarar que a pesar de que diversas fracciones de ese artículo fueron modificadas en las reformas constitucionales de 1990 y 1996, hasta 2012 se reformó la fracción II (CPEUM, artículo 35, fracción II).

4 Así lo establecía el artículo 175, párrafo 1, del Cofipe de 1990, vigente en aquel momento. Cabe aclarar que dicho código fue abrogado en 2008, año de la versión que actualmente está vigente, y esa misma disposición se encuentra en el artículo 218, párrafo 1 (TEPJF 2008).

delimitaba ese derecho al establecer la exclusividad de los partidos políticos nacionales para registrar candidatos a cargos de elección popular.

El IFE negó la solicitud porque consideró que el derecho de voto pasivo (a ser elegido) para un cargo de elección popular federal sólo podía ejercerse por medio de los partidos políticos.

Esa determinación fue impugnada ante un juzgado de distrito y, posteriormente, ante la SCJN. En esencia, lo que se argumentaba era que algunos artículos del Cofipe eran inconstitucionales porque atentaban contra el artículo 35, al imponer a los ciudadanos la obligación de ser registrados como candidatos a un cargo de elección popular por partidos políticos. En la sentencia del juzgado se determinó desechar la demanda con base en que la única forma de impugnar la no conformidad de una ley con la Constitución era la acción de inconstitucionalidad, lo cual fue confirmado por la SCJN.

Después, el asunto fue del conocimiento de la Corte IDH, la cual, al dictar sentencia, abordó diversos temas relevantes. Por ejemplo, evidenció que al momento en que se dio la afectación no existían medios jurisdiccionales idóneos para proteger a los ciudadanos de la vulneración a sus derechos políticos, pues no había forma de que se planteara la contradicción de una ley y la Constitución a propósito de la aplicación a un caso concreto.[5]

Respecto de la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos, estimó que la medida no vulneraba la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque el derecho a votar y a ser elegido (CADH, artículo 23, numeral 1, fracción b, 1969) se tutela por medio de elecciones periódicas, auténticas, realizadas por el sufragio universal, libre, y secreto, pero razonó que la convención, más allá de esas características de un proceso electoral, no

---

[5] Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Respecto a este tema, Salgado (2006, 625-6) explica que la SCJN no debió declarar improcedente el amparo, pues su jurisprudencia prohibía al TEPJF confrontar la norma impugnada con la CPEUM, por lo cual los medios de impugnación en materia electoral no eran aptos para el análisis correspondiente.

establecía una modalidad específica del sistema electoral particular mediante el cual el derecho al voto activo y pasivo fuera ejercido. Explicó que, en todo caso, el derecho a acceder a funciones públicas en condiciones de igualdad se garantizaba tanto con el acceso mediante la elección popular como por nombramiento o designación.

Sin embargo, reconoció que ser elegido a un cargo de elección popular es un derecho fundamental y, por tanto, la facultad de los estados para restringirlo o reglamentarlo no es discrecional, pues las medidas no deben ser desproporcionadas o irrazonables.

Por último, la sentencia concluyó que la postulación de candidatos, exclusivamente a cargo de los partidos políticos en México, era una restricción, pero cumplía con los requisitos señalados, además de que el sistema de partidos, en sí mismo, no era más restrictivo que el de candidaturas independientes.[6]

Esta resolución es importante para el tema de candidaturas independientes porque desde la interpretación de la CADH, es decir, desde la perspectiva internacional de los derechos humanos, se estableció la libertad de las autoridades de cada país para regular la participación de los ciudadanos en las elecciones para cargos públicos, siempre y cuando se respeten los principios de la democracia representativa y se permita a los ciudadanos la posibilidad de ser postulados por un partido político o como candidatos independientes. Sin embargo, si bien se precisó la libertad del legislador de implementar la participación de los ciudadanos, también se aclaró que los límites a la libre configuración son la proporcionalidad y la razonabilidad de las restricciones a los derechos fundamentales. Este criterio vincula a todas las autoridades en México, porque la propia SCJN ha

---

6 En la sentencia del caso Castañeda vs. Estados Unidos Mexicanos, se consideró que la medida perseguía un fin permitido porque buscaba organizar el proceso electoral y el acceso de los ciudadanos al poder público. La necesidad de la medida se justificó por el fortalecimiento del sistema de partidos y para organizar eficazmente los procesos electorales en una sociedad de 75 millones de votantes (Corte IDH 2008).

determinado que las sentencias de la Corte IDH, de la que el Estado mexicano es parte, son obligatorias (Tesis P. LXV/2011).

Por otra parte, la sentencia de la Corte IDH también refleja la realidad del derecho al voto pasivo en el México de ese momento, pues no se permitía la participación de candidatos independientes en los procesos electorales federales.

De hecho, días antes de que se resolviera el caso Castañeda, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas, la SCJN consideró que el artículo que establecía la exclusividad de los partidos políticos para registrar candidatos en el Cofipe de 2008 (artículo 218, numeral 1) no vulneraba la Constitución porque no existía base que obligara a establecer las candidaturas independientes, sino que, por el contrario, existía un fortalecimiento del sistema de partidos.

Con esos precedentes y la legislación vigente en 2008 no era posible que se registraran candidatos independientes para cargos de elección popular en el ámbito federal. Sin embargo, en el proceso electoral federal de 2012 se dio un nuevo intento para postular candidaturas independientes, pues algunos ciudadanos impugnaron, ante la Sala Superior del TEPJF, la negativa del IFE de registrarlos, porque consideraron que el tema debía ser analizado una vez más debido al nuevo marco constitucional derivado de la reforma en derechos humanos que sufrió la CPEUM en 2011 (DOF 2011) y la resolución emitida por la Suprema Corte en el expediente varios 912/2010, pero la Sala Superior explicó que adoptar una interpretación más favorable del derecho humano a ser votado no implicaba que se tuviera que reconocer el derecho de los ciudadanos a ser registrados como candidatos independientes (SUP-JDC-494/2012).[7]

---

[7] Nuevamente estimó que se trataba de un derecho de configuración legal, que el requisito de ser registrado por un partido político a un cargo de elección popular federal no vulneraba la Constitución y que la disposición no era una restricción ilegítima, sino que respondía a cuestiones de interés general relativas a una sociedad democrática. De esa sentencia y de otras similares se originó la jurisprudencia 11/2012. Contrariamente a ello, Constancio Carrasco Daza (2012, 125-9), magistrado de la Sala Superior del TEPJF, señaló que el derecho a ser votado, a la luz de la reforma constitucional en derechos humanos de 2011, debía ser interpretado de acuerdo

Desaparición del derecho a ser candidato independiente en las entidades federativas

En 2007 se reformó el artículo 116 constitucional (DOF 2007), y se obligó a las entidades federativas a que en sus leyes electorales se garantizara a los partidos políticos el derecho exclusivo a registrar candidatos a cargos de elección popular, excepto en las elecciones por sistemas normativos indígenas.

Antes de esa reforma, algunos ciudadanos pretendieron contender como candidatos independientes y otros participaron y triunfaron. Así ocurrió en el municipio de Santander Jiménez, Tamaulipas. En 1998 contendió Rosario Elizondo Salinas para el cargo de alcalde, el cual ganó por obtener la mayoría de los votos. Su triunfo fue confirmado por el Tribunal Electoral de ese estado y gobernó de 1998 a 2001 (Hernández 2011, 28-32).

En 2001, Manuel Guillén Monzón solicitó ser registrado como candidato a gobernador de Michoacán. El instituto electoral de ese estado negó la solicitud porque "no contaba con las cualidades que establece la ley para ser votado" (Corte IDH 2008), por no asociarse con un partido político y no haber sido propuesto por algún instituto político para ser registrado. La determinación fue impugnada ante la Sala Superior del TEPJF (SUP-JDC-37/2001), la cual resolvió que el derecho a ser votado no era absoluto y que era de configuración legal, porque la propia Constitución federal establece que puede ejercerse si se cumplen las cualidades establecidas por la ley, aunque no define un sistema específico para postular candidatos, salvo en el caso de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional. Sin embargo, el legislador, al realizar su configuración, está limitado por el contenido esencial del derecho a ser votado y por los demás principios constitucionales. Reconoció que uno de éstos era la preservación y el fortalecimiento de los partidos políticos y que, por

con la CADH, y realizarse una aplicación directa de sus artículos, por lo cual debían permitirse las candidaturas independientes debido a que la pertenencia a los partidos políticos no era una cuestión que limitara válidamente el derecho fundamental en cuestión.

ello, el derecho exclusivo de los partidos políticos en Michoacán no vulneraba, por sí mismo, la Constitución.[8]

Otro ejemplo se dio en la elección de integrantes del ayuntamiento de Las Vigas, Veracruz, en la cual un candidato no registrado obtuvo la mayoría de votos en el proceso electoral de 2004. Sin embargo, en una votación dividida en la sentencia del juicio SUP-JDC-713/2004, la Sala Superior del TEPJF determinó que no podía considerarse como ganador de la elección, debido a que la votación que recibió no era válida o eficaz, ya que sólo al ser registrado se podía verificar si cumplía con los principios y reglas constitucionales y legales en materia electoral, como los requisitos de elegibilidad, topes de gasto, plazos de campaña, etcétera.

Por otra parte, en 2006 la legislación de Yucatán reconoció el derecho de los candidatos independientes a participar en los procesos electorales locales. Esa reforma fue objeto de pronunciamiento por parte de la SCJN —en las acciones de inconstitucionalidad 28/2006, 29/2006 y 30/2006 acumuladas—, la cual coincidió medularmente con el criterio de la Sala Superior (SUP-JDC-37/2001), por considerar que las últimas reformas constitucionales y legales fortalecían a los partidos políticos y que no se preveía el monopolio para la postulación de candidatos ni prohibición para la existencia de candidaturas independientes; de ahí que no fuera inconstitucional la legislación yucateca; agregó, al interpretar los artículos 54, 56, 115 y 116 de la CPEUM, que debido a que los partidos eran los únicos facultados para postular candidatos a diputados federales y senadores por el principio

---

[8] Se ha señalado que la importancia de esa sentencia y los distintos votos aclaratorios que se emitieron representaban un avance en el tema de candidaturas independientes en contraposición al sistema de partidos políticos, tanto en el ámbito nacional como en el internacional (Toro 2002,128-9). Por ejemplo, los entonces magistrados Alfonsina Berta Navarro y Eloy Fuentes Cerda consideraban que existía un monopolio de los partidos políticos para registrar candidatos. Por su parte, Leonel Castillo y Mauro Reyes Zapata opinaron que los ciudadanos tenían el derecho a ser candidatos independientes, pero la falta de reglamentación impedía su ejercicio. Por último, José Luis de la Peza, José de Jesús Orozco Henríquez y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo apoyaron el criterio de la sentencia que se aprobó.

de representación proporcional, y éste era aplicable al sistema de representación proporcional de las entidades federativas, la postulación de candidatos a cargos locales por ese principio necesariamente debía ser por medio de partidos políticos, pues la participación de otras personas desnaturalizaría el sistema.[9]

Después de que se validó la existencia de candidaturas independientes en Yucatán, en el proceso electoral de 2007, Adonay Avilés Sierra contendió como candidato independiente a la alcaldía de Yobaín, la cual ganó (Hernández 2011, 29-32).

Todos los precedentes señalados establecieron algunas pautas con relación a la forma en que se puede regular el derecho a ser votado.

La primera: el derecho a ser votado es de libre configuración; es decir, que al legislador ordinario corresponde establecer las formas en que debe ser ejercido, con la limitante de respetar la esencia del derecho fundamental y los demás principios constitucionales. Por otro lado, en los precedentes referidos existió consenso acerca de que la Constitución no establecía ni el monopolio de registro a favor de los partidos políticos ni la prohibición o permisión de la existencia de candidaturas ciudadanas.

La segunda: el sistema de partidos políticos no vulnera los derechos fundamentales, por lo cual los estados, por medio de la instancia competente, pueden decidir si permiten la participación de candidaturas ciudadanas.

Una cuestión más que se advierte en los precedentes citados es la necesidad de que la participación de candidatos independientes debe estar regulada, de forma que su participación no vulnere los principios y reglas constitucionales y legales de todas las elecciones, al igual que los partidos políticos.

Por último, existe, en general, consenso en dichas sentencias y en la doctrina, acerca de que las limitantes a los derechos fundamentales no deben ser desproporcionadas o irracionales.

---

9 En ese caso, la votación fue de seis ministros a favor de la validez y cinco en contra.

Esos temas, por cierto, han sido discutidos en la doctrina, pues para algunos las candidaturas ciudadanas representan un debilitamiento evidente de los partidos políticos y, como consecuencia, del sistema representativo, porque restan fuerza a los precarios sistemas de control sobre los gobernantes (Valadés 2005, 450-1), mientras que otro sector considera que las candidaturas independientes no se oponen a los partidos políticos, sino que, por el contrario, son complementarias cuando compiten en igualdad de condiciones, por lo cual la participación de ambos tipos debe estar regulada (Flores 2009, 262).

Ahora bien, justamente por esa libertad de los estados, se restringió totalmente en ellos la participación de candidatos independientes con la reforma de 2007 al artículo 116 constitucional (DOF 2007), que establece la obligación de las entidades federativas de regular el derecho exclusivo de los partidos políticos a registrar candidatos, a pesar de que la participación de ciudadanos era una realidad, lo cual, de acuerdo con los precedentes citados, no es una cuestión restrictiva a los derechos fundamentales.

Constitucionalización de las candidaturas independientes

El 9 de agosto de 2012, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas a la CPEUM, cuyo contenido era, esencialmente, lo que se denominó reforma política (DOF 2012). Dentro de esas reformas, se modificó el artículo 35, fracción II, para quedar como sigue:

> […] Son derechos de los ciudadanos: […] II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho a solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones, y términos que determine la legislación.

Como se advierte, uno de los cambios consistió en sustituir la palabra *prerrogativa* por *derechos.* Este cambio obedece a que el término utilizado antes de la reforma era ambiguo, pues algunos doctrinarios consideraban que se refería a privilegios del ciudadano (González, Báez y Cienfuegos 2010, 199), que podían ejercerse al cumplir determinados requisitos, y otros, que *prerrogativa* implicaba al mismo tiempo derechos y obligaciones (Orozco 2012, 984-5). En cambio, *derecho* es acorde con la naturaleza de ese artículo porque lo que justamente garantiza son diversos derechos fundamentales de tipo político en favor de los ciudadanos.

Otro cambio que establece el artículo mencionado es, precisamente, la posibilidad de que los ciudadanos soliciten su registro como candidatos a cargos de elección popular sin que se requiera la intermediación de partidos políticos. Sin embargo, para ejercer ese derecho se deben cumplir términos, condiciones y requisitos establecidos en la ley; es decir, la configuración del ejercicio de ese derecho queda en manos de los legisladores federales y estatales, en sus respectivos ámbitos.

Es importante destacar que la configuración legal que realice el legislador no debe vulnerar de manera irracional o desproporcionada el derecho de registro como candidatos independientes. La regulación tampoco puede desnaturalizar el derecho que se pretende configurar, ni los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral, de acuerdo con los precedentes citados de la SCJN, el TEPJF y la Corte IDH.

También es de resaltarse que la configuración legal de un derecho no debe tener como finalidad única la regulación como forma restrictiva de los derechos, sino que, atendiendo a la progresividad de los derechos fundamentales, consagrada en el artículo 1 constitucional, pueden originarse situaciones que favorezcan más un derecho o incluso su ampliación (Navas y Navas 2005, 326-8).

Interpretación jurisdiccional a partir de la reforma política

Algunas entidades federativas, como Zacatecas, Durango[10] y Quintana Roo, realizaron modificaciones a sus legislaciones para permitir que en los procesos electorales participaran candidatos independientes. Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del TEPJF se han pronunciado respecto a diversos temas, y si bien cada estado puede regular las candidaturas de forma distinta, eso permite generar las bases para unificar criterios en la medida de lo posible, además de que constituye un parteaguas en la construcción del tema que, sin duda, deberá ser tomado en cuenta como punto de referencia por las entidades que no han adecuado sus legislaciones a la reforma constitucional en materia política (DOF 2012). A continuación se expondrán esos temas.

Obligación legislativa de las entidades federativas

La SCJN reconoció que existe una aparente contradicción en la CPEUM, porque el artículo 35, fracción II, prevé el derecho de los ciudadanos de registrarse de manera independiente en todos los cargos de elección popular; sin embargo, el artículo 116, fracción IV, inciso e, obliga a que las entidades federativas establezcan el derecho exclusivo de los partidos políticos de registro de candidatos (acción de inconstitucionalidad 50/2012).

En ese tenor, consideró que debe prevalecer el derecho de los ciudadanos a registrarse de manera independiente y la obligación de las entidades federativas de regular ese derecho, porque la reforma que incorporó las candidaturas independientes era posterior a la otra, y su finalidad era que los ciudadanos tuvieran tal derecho tanto en las elecciones federales como en las locales. Así, para ser congruente con el contenido de la CPEUM,

---

[10] La legislación de Durango estableció que los candidatos independientes podrán contender hasta el proceso electoral de 2016 y no emitió una regulación específica de participación, sino que incorporó el derecho a la Constitución del estado y estableció algunos principios generales.

determinó que el derecho exclusivo de los partidos políticos es una regla general, pero con excepciones como las derivadas de las elecciones por usos y costumbres, y las candidaturas independientes.

No hay duda de que los congresos de las entidades federativas están obligados a realizar los ajustes necesarios a sus legislaciones para garantizar el derecho de registro de candidatos independientes. El límite para realizar esas modificaciones venció un año después de la entrada en vigor de dicha reforma,[11] es decir, el 10 de agosto de 2013 (DOF 2012).

El tema de la obligación de los estados de emitir la regulación atinente también ha sido objeto de pronunciamiento de la Sala Superior del TEPJF (SUP-JDC-72/2013), pues en el estado de Hidalgo dos ciudadanas (Guillermina Arias León y Ana Cecilia Trejo Alavez) solicitaron su registro como candidatas a diputadas locales en Hidalgo. El Instituto Electoral de Hidalgo negó el registro, lo cual, a su vez, fue confirmado por el Tribunal Electoral de ese estado. Guillermina Arias León controvirtió la resolución ante la Sala Superior del TEPJF. Al revisar el asunto, la Sala Superior distinguió que el artículo 35, fracción II, de la CPEUM, tenía dos componentes: el primero era el derecho fundamental a ser votado y el segundo era el derecho a ser registrado como candidato independiente, con los cuales contaba la actora debido a que los derechos fundamentales tienen una fuerza expansiva; sin embargo, estableció que no podía ejercerlo porque la legislatura hidalguense se encontraba dentro del término para legislar con relación a las candidaturas independientes, y aclaró que la regulación era un requisito necesario para su ejercicio.[12]

De cierta forma, este criterio reiteró el precedente que la propia Sala asentó en la sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-713/2004, que confirma que para ejercer el derecho fundamental a ser votado —en este caso

---

11 De conformidad con el artículo transitorio tercero del decreto de reforma citado.

12 La propia SCJN se pronunció en términos similares en la acción de inconstitucionalidad 50/2012, relativa al estado de Durango, al establecer que era válido que la participación de las candidaturas independientes fuera hasta el proceso electoral de 2016.

como candidato independiente— es necesario que exista una regulación, pues de tal forma se puede controlar la participación de candidatos independientes para que sea acorde con los principios y reglas en materia electoral que deben cumplir quienes contiendan por el cargo, con la diferencia de que ese derecho está reconocido por la propia CPEUM, pero permite que las legislaturas realicen las modificaciones necesarias hasta un año después.

Este criterio podría ser objeto de revisión en el futuro, pues en caso de que alguna entidad federativa no regule lo relativo a las candidaturas independientes, se incurriría en una omisión legislativa; es decir, en la inactividad del legislador para desarrollar una norma constitucional a pesar de su necesidad de hacerla eficaz (Báez 2006, 879-82), la cual con dificultad sería impugnable. Esto es porque mediante el control abstracto difícilmente se podría remediar la situación ante una omisión absoluta, pues la SCJN ha establecido que por medio de la acción de inconstitucionalidad sólo se pueden impugnar omisiones parciales que sean resultado de una deficiente regulación (jurisprudencia P./J. 5/2008), y que las controversias constitucionales sólo proceden contra actos o disposiciones generales (controversia constitucional 59/2006),[13] por lo tanto, excluyó las omisiones legislativas. En ese sentido, la SCJN ha cerrado la posibilidad de que esos medios estudien las omisiones legislativas absolutas (Ferrer y Sánchez 2011, 148-50).[14]

Los medios de impugnación en materia electoral tampoco serían óptimos para impugnar la omisión absoluta de regulación si se mantiene el criterio de la SCJN y el TEPJF consistente en que el derecho de registro

---

[13] El precedente citado varió la interpretación que se había dado en sentido de que dicho medio sí era procedente contra omisiones legislativas absolutas (controversia constitucional 14/2005), de la cual, incluso, derivó la jurisprudencia P./J. 11/2006.

[14] Cabe señalar que la Segunda Sala de la SCJN también determinó que el juicio de amparo es improcedente en contra de las omisiones legislativas porque la consecuencia de que fuera fundado el agravio sería obligar al legislador a emitir una ley y ello implicaría darle efectos generales a la sentencia, pues si bien el artículo 103, fracción I, de la CPEUM establece que los tribunales conocerán de controversias suscitadas por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen derechos humanos, ello se ve limitado por el artículo constitucional 107, fracción II, que establece que las sentencias del juicio de amparo no pueden tener efectos generales (Tesis 2a.VIII/2013).

como candidato independiente es de eficacia indirecta y requiere de instrumentación a partir de fuentes subsidiarias (acción de inconstitucionalidad 50/2012 y SUP-JDC-676/2012, respectivamente). Una posible solución a las omisiones legislativas en el tema (absolutas o relativas) sería que, en esos supuestos, la Sala Superior realizara una interpretación similar a la de otros precedentes en los que ha establecido que dichas omisiones no deben impedir el ejercicio de un derecho humano (SUP-RAP-451/2011) y, de forma excepcional, con el fin de no impedir el ejercicio de un derecho fundamental, permitir que los institutos locales, en uso de sus facultades reglamentarias, realicen la regulación correspondiente, o bien, que el TEPJF integre la norma, en la medida de lo posible, para permitir el ejercicio efectivo del derecho, pues si se mantiene un criterio que requiera la configuración del derecho por parte de un legislador ordinario, ante la omisión, se corre el riesgo de que los ciudadanos se vean impedidos de reclamar el derecho, lo cual sería totalmente contrario a la reforma en materia política, cuyo fin esencial es permitir la mayor participación de los ciudadanos en diversos ámbitos, entre los cuales se ubica el derecho a competir sin la anuencia de un partido político que los respalde.

Respaldo ciudadano

La propuesta de reforma al artículo constitucional 35, fracción II, planteada por el Ejecutivo federal el 15 de diciembre de 2009, establecía la necesidad de que los aspirantes a candidatos independientes presentaran firmas de ciudadanos residentes en la demarcación correspondiente, que equivaliera a 1% del padrón electoral y que el IFE validara esas firmas. Posteriormente, diversos grupos parlamentarios presentaron en el Senado una propuesta en el sentido de que los aspirantes presentaran firmas de respaldo correspondientes a 1% de la lista nominal (Senado de la República 2011).[15]

[15] Gamboa y Valdés (2011) realizaron un estudio comparado de las candidaturas independientes en países como Chile, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, España y Portugal, y abordaron el tema del porcentaje de apoyo que requieren los ciudadanos para postularse.

En el dictamen de la Cámara de Senadores para la reforma respectiva, se puntualizó que la ley debía establecer requisitos que aseguraran representatividad, así como transparencia y rendición de cuentas. Se razonó que era indispensable que los candidatos contaran con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos de entre los inscritos en el padrón o en la lista nominal de la demarcación correspondiente, el cual estuviera adecuadamente distribuido en su territorio.

La reforma constitucional, finalmente, no estableció el requisito consistente en el respaldo ciudadano sino únicamente que el derecho en cuestión debe cumplir con los requisitos y condiciones que establezca la legislación. Esto, nuevamente, recalca la libertad de configuración con que cuentan tanto las legislaturas de los estados como el Congreso de la Unión, la cual, según la SCJN, es amplia (acciones de inconstitucionalidad 50/2012 y 57/2012), lógicamente, en el entendido de que esa atribución no puede ser arbitraria, sino que debe respetar el contenido básico del derecho y demás principios constitucionales.

Como se advierte, a pesar de que la Cámara de origen planteó la necesidad de ese respaldo ciudadano, no se sentaron las bases, que se aplazaron para la legislación ordinaria; incluso, el dictamen ni siquiera pudo definir si era más adecuado exigir un porcentaje de ciudadanos del padrón electoral o de la lista. El tema es importante porque si se toma como base el padrón, se requiere un mayor número de ciudadanos que apoyen la candidatura independiente, porque éste se conforma de todas las personas que soliciten la credencial para votar, mientras que la lista nominal está integrada por aquellos a quienes se expidió la credencial y acudieron a recogerla; por tanto, se excluye de ésta a quienes no se otorgó la credencial o no acudieron a recogerla, lo cual evidencia que la lista nominal contiene un número menor de ciudadanos.

La finalidad del respaldo ciudadano tiene que ver con dos temas. El primero está relacionado con una de las críticas más fuertes a las candidaturas independientes consistente en la incapacidad de articular y poner

en marcha programas de gobierno por la falta de estructura, así como para asegurar la gobernabilidad (Zovatto 2007, 121-2), condiciones que, en teoría, son más propicias para los partidos políticos, por tratarse de asociaciones de ciudadanos de carácter permanente (González 2010, 55-6). El segundo se refiere a los recursos públicos para costear sus campañas.

Con el respaldo ciudadano se busca que los candidatos independientes cuenten con representatividad y base social para que contienda alguien que tenga cierto arraigo en la demarcación donde pretende ser electo y le sea más sencillo ejercer el cargo o gobernar[16] y, por otra parte, para que pueda recibir el financiamiento público, que sólo puede otorgársele a quien reúna esas características, pues, en términos generales, sería absurdo que el Estado costeara la campaña electoral de candidatos que no tuvieran ninguna representatividad ni posibilidades de ganar la elección. Por tanto, se les exige un requisito mínimo de respaldo ciudadano para justificar el uso de recursos públicos en la campaña.

Ahora bien, las legislaturas de Quintana Roo y Zacatecas regularon el procedimiento para que los candidatos independientes obtuvieran el respaldo ciudadano.

La Ley Electoral de Quintana Roo (LEQ) estableció un procedimiento para que tales candidatos obtuvieran su registro, el cual dividió en tres etapas: registro de aspirantes, obtención del respaldo ciudadano y declaratoria de quienes tendrán derecho a ser registrados (LEQ, artículo 121, 2012).

En la etapa de obtención del respaldo, los aspirantes registrados llevarán a cabo acciones para obtener el apoyo de la ciudadanía mediante manifes-

---

16 Con independencia de la justificación de la figura del respaldo ciudadano y de las interpretaciones que realicen los órganos jurisdiccionales, se debe discutir la integración de mecanismos que permitan una mejor gobernabilidad, porque —de acuerdo con Woldemberg (2007, 111)— para gobernar se requiere de una mayoría estable en el Poder Legislativo. Por eso, en caso de que candidatos ciudadanos resulten elegidos gobernadores, podrían tener dificultades para ejercer el cargo si los diputados de Congreso local pertenecen exclusivamente a partidos políticos, pues no contarán con apoyos allí.

taciones personales (LEQ, artículo 128, párrafo 3, 2012). También tienen derecho a presentarse a los ciudadanos como precandidatos independientes y realizar actos y propaganda en los términos permitidos a los precandidatos de partidos políticos (LEQ, artículo 130, fracciones III y IV, 2012).

Concluido el periodo de respaldo, el instituto local emitirá la declaratoria de candidatos independientes con derecho a ser registrados, en el entendido de que sólo tendrán ese derecho el candidato, fórmula o planilla registrada para determinado cargo que haya obtenido el mayor número de manifestaciones de respaldo (LEQ, artículo 134, fracción II, 2012).

Por otra parte, existe la posibilidad de que el proceso de selección de candidatos independientes se declare desierto cuando ninguno de los aspirantes alcance el respaldo ciudadano de 2% del padrón electoral de la demarcación correspondiente (LEQ, artículo 134, fracción III, 2012); en el caso de aspirantes a gobernador, ese mismo porcentaje debe estar distribuido en la misma medida, o mayor, en la totalidad de distritos electorales (LEQ, artículo 134, fracción IV, 2012).

En suma, de acuerdo con la legislación quintanarroense, para poder ser registrado como candidato independiente se requiere:

a) Hacer promoción para obtener respaldo ciudadano.
b) Obtener, cuando menos, el apoyo de 2% de los ciudadanos incluidos en el padrón electoral correspondiente al ámbito o demarcación en la cual se pretende ser electo. En el caso de aspirantes a gobernador debe existir distribución.
c) Cumplido lo anterior, sólo tendrá derecho a registro el aspirante, fórmula de aspirantes, o planilla de aspirantes, que obtenga el mayor respaldo ciudadano, lo cual implica que sólo existirá un candidato ciudadano por cada cargo.

En Zacatecas también se reguló el respaldo ciudadano como requisito para tener el derecho a ser registrado de manera independiente. La Ley

Electoral del Estado de Zacatecas (LEEZ) estipula que los aspirantes a candidatos independientes deben presentar una relación de apoyo ciudadano con la firma de un porcentaje de personas registradas en el padrón electoral que respalden su candidatura. Para gobernador es 5%; para diputados, 15% y en el caso de las elecciones de ayuntamientos se exige 15% para los municipios de 15,000 electores, 10% para los de hasta 30,000 electores, 8% cuando tengan hasta 50,000 electores, y cuando rebasen esa cantidad se debe cubrir 5% (LEEZ, artículo 18, párrafo 1, fracción II, 2012).

Tanto la SCJN como el TEPJF han abordado esos temas por las distintas impugnaciones que han existido al respecto. A continuación se analizarán las decisiones relativas al respaldo ciudadano.

Promoción en la etapa de respaldo ciudadano

La SCJN consideró que la promoción en la etapa de respaldo ciudadano para obtener el derecho a registro era constitucional (acciones de inconstitucionalidad 67/2012, 68/2012 y 69/2012).

Los ministros expusieron que se trata de una medida que garantiza el ejercicio efectivo del derecho a ser votado de manera independiente, con el objeto de que los aspirantes se den a conocer y propongan su oferta política, para que, finalmente, demuestren que cuentan con el respaldo ciudadano suficiente, con la limitante establecida en la legislación local de que no pueden solicitar el voto, sino únicamente el apoyo para lograr el registro. Expresaron que si bien en otras ocasiones se había indicado que las etapas de precampaña eran propias de quienes participaran para ser registrados como candidatos en los partidos políticos (acción de inconstitucionalidad 50/2012), el legislador local tenía la libertad de establecer procesos previos para los candidatos independientes, porque ello ocurre con base en una necesidad social en la entidad (SCJN 2013b).

Porcentaje de respaldo ciudadano

En cuanto a la exigencia de reunir, al menos, el respaldo ciudadano de 2% de las personas inscritas en el padrón electoral, al resolver las acciones

de inconstitucionalidad 67/2012, 68/2012 y 69/2012, la SCJN no definió un criterio obligatorio, ya que seis ministros consideraron que el requisito no violentaba la CPEUM, pero el resto de ellos estimó lo contrario, principalmente, porque se exigía un porcentaje mayor al que se pedía a los partidos políticos locales para alcanzar el registro (SCJN 2013d).[17]

Por su parte, la Sala Superior se pronunció acerca de la validez del porcentaje referido en dos casos sometidos a su consideración (SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013 acumulados) relacionados, entre otras cuestiones, con un aspirante a diputado local que impugnó el porcentaje exigido. Al respecto, la Sala Superior reconoció que el derecho a ser registrado como candidato independiente es de configuración legal, pero la regulación emitida debía ser en beneficio del interés general, por lo cual no podían establecerse requisitos que afectaran el núcleo del derecho ni que hicieran imposible su ejercicio.

En ese sentido, estimó que exigir a los aspirantes a candidatos independientes un porcentaje de apoyo es válido, porque de esa forma se logra operatividad del sistema electoral al evitar que un número indeterminado de ciudadanos solicite el registro, ya que los candidatos independientes son beneficiarios de financiamiento público y acceso a los medios de comunicación, por lo que un número elevado de participantes podría generar un inadecuado uso de esos recursos y, a la vez, justificó que quienes tuvieran apoyo de los ciudadanos recibieran acceso a recursos públicos.

En cuanto al porcentaje específico de 2% del padrón, la Sala Superior estimó que se trataba de un requisito razonable para la elección de diputados locales. Esa afirmación la sustentó en que ese mismo porcentaje

---

[17] Independientemente del porcentaje referido, los ministros también se pronunciaron respecto a lo establecido en el artículo 134, fracción IV, de la LEQ, que exige que para ser candidato a gobernador el porcentaje debe estar distribuido en la misma medida o mayor en la totalidad de distritos electorales. Siete ministros razonaron que no se exigía un porcentaje específico por distrito, sino que se tenía que reunir el porcentaje, en general, en toda la demarcación; sin embargo, tres ministros estimaron que era inconstitucional porque exigía reunir el porcentaje de 2% en cada distrito electoral. El precedente no establece un criterio definido porque la postura mayoritaria no alcanzó la votación favorable de ocho ministros.

era exigido a los partidos políticos por la LEQ en el ámbito estatal, respecto de la elección de diputados locales para participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, conservar el registro o acreditación como partido político nacional y gozar de prerrogativas y financiamiento público. Incluso, argumentó que ese mismo porcentaje era exigido, en el ámbito federal, por la CPEUM y el Cofipe para participar en la asignación de diputados federales por el principio de representación proporcional y para conservar el registro como partido político nacional.

Agregó que ese porcentaje permitía establecer las bases de comicios equitativos en los cuales los ciudadanos, al igual que los partidos políticos, serían beneficiarios de financiamiento público, acceso a radio y televisión y repartición de lugares para fijar la propaganda.

Por último, razonó que la CPEUM no establece un parámetro para un mínimo de apoyo ciudadano, lo que la llevó a concluir que la exigencia de contar con un porcentaje de respaldo ciudadano no era inconstitucional.

Por otra parte, también es criterio de la Sala Superior que el procedimiento exigido a los ciudadanos para obtener el apoyo ciudadano no debe imposibilitar el ejercicio del derecho (SUP-JDC-41/2013, SUP-JDC-42/2013 y SUP-JDC-43/2013 acumulados).

Al pronunciarse respecto al requisito exigido en Zacatecas a los aspirantes a candidatos independientes de presentar las firmas de los ciudadanos que los apoyaron en una fe de hechos notarial y la copia de sus credenciales para votar cotejadas ante fedatario público (LEEZ, artículo 18, numeral 1, fracciones II y III, 2012), consideró que se trataba de un requisito que, lejos de facilitar la participación de los aspirantes, obstruía el derecho porque era de difícil cumplimiento, ya que implicaba movilizar a una gran cantidad de ciudadanos ante un notario para que firmaran y presentaran su credencial de elector, además de que no cumplía con la finalidad del derecho, es decir, que se facilitara la participación de los ciudadanos.

Candidaturas independientes únicas

En el proyecto original de las acciones de inconstitucionalidad 67/2012, 68/2012 y 69/2012, se proponía la inconstitucionalidad de la disposición

que establece que sólo el aspirante, la fórmula o las planillas que obtuvieran el mayor respaldo ciudadano tendrían derecho a ser registrados como candidatos para el cargo respectivo.

Sin embargo, fue rechazado por distintas razones (SCJN 2013b y 2013c). La primera de ellas se sustentó en que la CPEUM establece que para ejercitar el derecho fundamental a ser votado deben cumplirse las calidades establecidas por la ley, mientras que para ejercer el derecho a ser registrado se piden requisitos, condiciones y términos establecidos por la ley, por lo cual debe ser estructurado por el legislador.[18]

Otra razón que se expuso fue que la norma buscaba que los candidatos fueran competitivos y tuvieran verdaderas posibilidades de obtener el triunfo electoral, lo cual justificaba que se les otorgara financiamiento público como candidatos, pues se pretendía que los recursos públicos fueran utilizados de manera eficiente.[19]

Los ministros también externaron que la medida no ponía en desventaja a los candidatos independientes —los partidos políticos también registraban únicamente a un candidato—, alentaba la participación, y fortalecía a quien tuviera derecho al registro porque sería el único que competiría contra los partidos políticos; es decir, dicha candidatura sería la única de tipo independiente que contendería en el periodo de campañas, por lo cual, lejos de ser perjudicial la ausencia de más candidatos ciudadanos, se vería fortalecida por su ausencia.[20]

Tres ministros discordaron con esas posturas. El ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea razonó que la medida no cumplía con el requisito de necesidad porque resultaba demasiado gravoso para los ciudadanos compe-

---

18 Esa observación fue realizada, principalmente, por el ministro José Ramón Cossío Díaz, quien además agregó que no podía realizarse un test de proporcionalidad porque éste se dirigía, principalmente, al estudio del derecho a la igualdad. La ministra Margarita Luna Ramos consideró que la medida era constitucional porque obedecía a la libertad de configuración.

19 Postura expuesta por los ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan N. Silva Meza.

20 Posición de los ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza.

tir primero en una especie de elección para resultar electos candidatos y agregó que debía existir cierta equidad entre la participación de partidos políticos y candidatos independientes.[21]

Es importante destacar que incluso la Sala Superior del TEPJF, al emitir su opinión para esas acciones de inconstitucionalidad (SUP-OP-12/2012) también consideró que la previsión era contraria a la CPEUM porque la legislatura de Quintana Roo rebasó la libertad de configuración al obstaculizar el derecho a ser candidato, de manera desproporcional.

Lo anterior, en razón de que era contraria a la finalidad de la reforma consistente en establecer nuevos cauces de participación ciudadana sin que se sujetaran a la postulación de un partido político, lo cual no impacta únicamente en el derecho a ser votado, sino en el derecho a votar, al permitir que existan opciones distintas a los partidos políticos. Por tanto, estimó que no era una medida idónea porque beneficiaría al sistema de partidos, ya que sólo se permitiría la participación de un candidato ciudadano en contra de los aspirantes de los partidos políticos. Tampoco era necesaria porque la restricción implicaba establecer un requisito adicional, es decir, obtener el mayor respaldo ciudadano, lo cual no favorecía el ejercicio del derecho. Por último, consideró que no era proporcional la restricción porque no favorecía la participación de los candidatos como una opción más, pues lo único que garantizaba era que los ciudadanos participaran en una fase del proceso, pero no en la elección.

Pese a los argumentos en contra, la constitucionalidad del artículo 134, fracción II, de la LEQ (2012), fue aprobada por ocho votos de los ministros, lo que definió un precedente obligatorio para resolver casos similares, cuya implicación es que si otras legislaturas deciden regular la participación de un candidato independiente único para cada cargo, tendría que ser declarado como constitucionalmente válido por el TEPJF al ejercer el control

[21] La ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas coincidió con esa postura y estimó que la medida era demasiado limitativa.

concreto, y por la SCJN mediante control abstracto, salvo que ésta, posteriormente, varíe el criterio.

El tema es complejo, porque, por un lado, se defiende la libertad de las entidades federativas de regular el derecho a registro, mientras, como se advirtió, la limitante tiene que ver con que no todas las personas que deseen participar sean registradas, con el fin de proteger las finanzas públicas, de forma que no se costee la campaña de cualquier persona que no cuente con representatividad ni sea competitiva. Sin embargo, se cierra la posibilidad (al menos en Quintana Roo) de que más de un aspirante sea registrado a pesar de que cuente con un porcentaje de apoyo superior al exigido y, por el contrario, en las elecciones será posible la participación de más de un partido político y, a la vez, que cada uno de ellos postule a un candidato para cada cargo de elección popular, lo cual parece ser contrario a las finalidades expuestas en el dictamen de la Cámara de Senadores de la reforma política, pues se pretendía fortalecer una mayor participación de los ciudadanos y otorgar a los votantes opciones distintas a los partidos políticos; sin embargo, la postura favorece más al sistema de partidos, porque al permitir la participación de más de uno, éstos se presentan como una opción más viable para competir por el voto de los electores.

Vigilancia del procedimiento de obtención de apoyo ciudadano

La Sala Superior reiteró que los partidos políticos son entes que tienen la atribución de vigilar que el proceso electoral se ajuste a los principios rectores de la materia electoral. En ese sentido, aclaró que si bien los partidos sólo pueden participar como observadores en el procedimiento de recepción de apoyo ciudadano en Quintana Roo, ello no implica que se limite su derecho como vigilantes de la totalidad de las etapas del proceso electoral, porque aun cuando decidieran no registrarse como observadores, tienen el derecho de acceder a los expedientes de los aspirantes a candidatos ciudadanos, de verificar que el procedimiento se desenvuelva

correctamente y que los ciudadanos cumplan con los requisitos exigidos para ser registrados (SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013 acumulados), y, en caso de no ser así, acudir a las instancias jurisdiccionales a hacer evidente cualquier irregularidad.

Regulación a aportaciones y gastos

En la acción de inconstitucionalidad 50/2012 se planteó la invalidez del artículo 25, base II, párrafo 3, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango (CPELSD),[22] porque en él se establecían límites a erogaciones de las candidaturas independientes y a las aportaciones de sus simpatizantes, exclusivamente aplicables a los partidos políticos, de acuerdo con el artículo 116, fracción IV, inciso h, de la CPEUM, relativas a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y campañas electorales, monto máximo de aportaciones de los simpatizantes, procedimientos de control y vigilancia del origen y recursos con los que cuenten, así como las sanciones correspondientes.

Al respecto, la SCJN reconoció que la redacción de las limitantes del artículo constitucional 116, fracción IV, inciso h, se referían a los partidos políticos; sin embargo, debido a la reciente reforma en materia de candidaturas independientes, adquirió un nuevo sentido.

De tal forma, determinó que las aportaciones de los simpatizantes de los candidatos independientes y las erogaciones deben tener límites, pues se debe privilegiar la equidad de los contendientes, por lo cual deben estar sujetos al principio de transparencia y a las sanciones respectivas por re-

[22] La porción normativa impugnada establece: "La Ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos y de las candidaturas ciudadanas. La propia Ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido o candidato ciudadano, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña para Gobernador; asimismo, ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones" (CPELSD, artículo 25, base II, párrafo 3, 2012).

basar los límites; sin embargo, consideró que esa regulación corresponde a las legislaturas de los estados, que cuentan con una amplia libertad de configuración, por la cual bien pueden establecer el derecho de los candidatos independientes a recibir aportaciones de simpatizantes antes o después de que inicie la campaña. En específico, estimó que el monto máximo para esas aportaciones, aplicable tanto a candidatos ciudadanos como a partidos políticos, equivalente anualmente a 10% del tope de gastos establecido para la última campaña de gobernador, era razonable porque perseguía un fin legítimo y válido: la equidad de la contienda.

Precisamente en uso de la libertad configurativa de las entidades federativas, en la legislación de Quintana Roo se estableció que los aspirantes a candidatos independientes financiarían la etapa de búsqueda del respaldo ciudadano con recursos privados obtenidos de aportaciones o donativos, en dinero o especie, aportados por personas físicas o morales con residencia en el país (LEQ, artículo 128, 2012).

En el juicio SUP-JRC-56/2013 se planteó a la Sala Superior del TEPJF que esa etapa debía regirse por el principio de preeminencia de los recursos públicos sobre los privados, pues de lo contrario se generaría inequidad en la contienda.

En la sentencia de dicho juicio, la Sala Superior estableció que la regla de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado es de base constitucional (CPEUM, artículo 41, 2012), pero es aplicable únicamente a los partidos políticos en todas sus actividades, entre las cuales se encuentra contender en los procesos electorales federales y estatales. Justificó que ese principio se debe a que los partidos son indispensables para el correcto funcionamiento de la democracia por hacer posible el acceso ciudadano a los cargos de representación popular, por lo cual requieren recibir de manera equitativa los recursos económicos aportados por el Estado, y determinó que su razón de ser es evitar que intereses ilegales o ilegítimos influyan en la vida de los partidos.

En ese sentido, estimó que ese principio no es aplicable a los aspirantes a candidatos independientes en la etapa de respaldo ciudadano porque su participación es distinta a la de los partidos políticos, pues éstos requieren de financiamiento público previo por su infraestructura material y humana, y para solventar todas las actividades tendentes a la obtención del voto, entre las cuales se encuentran los procesos internos de selección de candidatos. También consideró que ese principio respondía a la temporalidad de financiamiento, pues los partidos recibían financiamiento público de manera permanente, mientras los aspirantes a candidatos, únicamente en las campañas electorales.

Además, la Sala Superior estimó que los recursos privados utilizados por los aspirantes a candidatos independientes en la etapa de respaldo ciudadano no deben ser considerados como parte del financiamiento privado empleado en las campañas, porque la finalidad de la etapa de apoyo ciudadano es distinta a la campaña electoral, ya que en la primera, esos recursos se utilizan para obtener el registro como candidato, mientras que en la segunda quienes participan son los candidatos, tanto independientes como de partido, y la finalidad es ganar la elección. Precisó que, en todo caso, el tope de gastos en la etapa de respaldo ciudadano es el mismo que se prevé para los precandidatos de los partidos políticos (LEQ, artículo 128, último párrafo, 2012).

Por último, en la misma sentencia, la Sala Superior determinó que los candidatos independientes no tenían derecho a recibir donaciones de bienes inmuebles porque la legislación electoral de Quintana Roo únicamente autorizaba a los partidos políticos a ser propietarios de éstos para el cumplimiento de sus actividades (LEQ, artículo 88, 2012), lo cual tiene su razón de ser en que los partidos políticos desempeñan actividades permanentes mientras que la figura de las candidaturas independientes es temporal.

De esa forma, los precedentes de la SCJN y del TEPJF, tienden a establecer que debe existir equidad en el uso de recursos, tanto de los aspirantes a candidatos independientes como de los precandidatos de los partidos

políticos, al establecer un tope de gastos similar en la etapa de actos de precampaña y respaldo ciudadano. Igualmente, el financiamiento para los partidos políticos y candidatos independientes en la etapa de campaña debe ser equitativo y contar con los mismos límites, pues incluso, como se ha explicado en los precedentes referidos, a pesar de que algunos preceptos estén dirigidos a los partidos políticos, se deben interpretar en el contexto actual en que existe el derecho a la participación de candidatos independientes en los procesos electorales, salvo que la aplicación de esos preceptos sea incompatible con la naturaleza y las finalidades de las candidaturas ciudadanas, como en el caso de la pretensión de aplicar el principio de preeminencia de financiamiento público al privado en la etapa de respaldo ciudadano o permitir las donaciones de inmuebles a candidatos independientes.

Algunas limitantes al derecho

Dirigentes partidistas y militantes como candidatos independientes

En la sentencia del juicio SUP-JRC-53/2013, la Sala Superior del TEPJF estudió la posibilidad de que los militantes y dirigentes de los partidos políticos participaran como candidatos independientes para integrar un ayuntamiento. En ese sentido, estableció que en la normativa de Quintana Roo no existía prohibición expresa para que los militantes de un partido político fueran candidatos independientes y, por tratarse de un derecho fundamental, no era posible incorporar nuevos supuestos, pues las limitantes a los derechos debían ser interpretadas en forma restrictiva, además de que, en todo caso, tenían que cumplir con los mismos requisitos que quienes no estuvieran afiliados, es decir, obtener la mayor cantidad de apoyo ciudadano y alcanzar el porcentaje exigido.

Sin embargo, la Sala Superior estimó que el tema de los dirigentes de partidos políticos es una cuestión distinta. Para analizar ese supuesto, estableció que la constitucionalización de las candidaturas independientes

incorporó el principio de pluralismo en los mecanismos de acceso a la participación como candidato en la contienda electoral y también en las opciones políticas. El primero consiste en eliminar el monopolio de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular, por lo cual se establecen mecanismos para que los ciudadanos participen como candidatos mediante procedimientos distintos a los de los partidos políticos. El segundo se refiere a que las candidaturas independientes son una opción distinta a los partidos, lo cual refuerza el derecho de los ciudadanos a votar.

Posteriormente, aclaró que los dirigentes partidistas tienen atribuciones que ponen a su alcance medios, recursos y estructura partidista en su favor, con lo cual pueden romper con la equidad, lo que tendría como consecuencia que se pervirtiera la finalidad de las candidaturas independientes.

Una de las cuestiones interesantes de esta determinación es que la Sala Superior detectó un ilícito atípico. Como es sabido, una de las formas en que se manifiestan éstos es cuando existe una regla que permite una conducta, y el uso de esa permisión, por determinadas circunstancias, se opone a algún principio, por lo cual la conducta se convierte en un ilícito atípico, específicamente, en abuso de un derecho (Atienza y Ruiz 2000, 27-36).

Esto se da así porque no existe prohibición expresa para los dirigentes partidistas de contender como candidatos independientes. De hecho, el ejercicio de ese cargo partidista se da por el disfrute del derecho de afiliación. Sin embargo, ejercer ese derecho al mismo tiempo que el de ser registrado como candidato independiente muestra una posible afectación a las finalidades de las candidaturas independientes, pues los beneficios inherentes a los cargos partidistas pueden ayudar a obtener de manera más fácil el respaldo ciudadano que los candidatos independientes que no cuentan con una estructura de militantes definida y, por tanto, se anularía la posibilidad de que ciudadanos no afiliados a partidos sean una opción para el electorado.

Candidaturas independientes y representación proporcional

Antes de la constitucionalización de las candidaturas independientes, la SCJN ya se había pronunciado respecto de su participación en la asignación de cargos elegidos por el principio de representación proporcional (acciones de inconstitucionalidad 28/2006, 29/2006 y 30/2006 acumuladas) porque de la CPEUM se derivaba que sólo podían participar los partidos políticos en tal asignación.

En las acciones de inconstitucionalidad 67/2012, 68/2012 y 69/2012 (SCJN 2013d) se propuso declarar la constitucionalidad de la regulación que impide que las candidaturas no partidistas resulten elegidas por el principio referido en Quintana Roo (LEQ, artículo 116, 2012), con base en que la finalidad de dicho principio es que los partidos minoritarios tengan presencia en los congresos federal y locales, así como en los ayuntamientos, por lo cual no pueden participar en esa elección los candidatos independientes, pues no son portadores de una ideología formalizada.

La propuesta fue aprobada por unanimidad de los ministros, sin embargo, también resulta importante considerar que no hay un criterio definido acerca de la incompatibilidad absoluta de las candidaturas independientes con el principio de representación proporcional, pues seis ministros[23] han considerado que no necesariamente se debe excluir a los candidatos independientes de dicho principio porque la CPEUM no establece una prohibición al respecto, pero eso dependía de que, en ejercicio de la libre configuración legal, los legisladores de las entidades federativas desarrollaran mecanismos para hacerlo posible.

El ministro Luis María Aguilar Morales razonó que excluir a los candidatos de los cargos elegidos por ese principio implicaba discriminarlos, y si bien la justificación de dicho principio tenía que ver con la representa-

---

[23] Me refiero a los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

ción de minorías partidarias, se dio en un contexto distinto, en el que no existían candidaturas independientes. Estimó que no había razón para excluirlos cuando obtienen votos del electorado, pues también podrían ser equiparados a una minoría.

Aun cuando se fijó un criterio de validez para la norma, es interesante resaltar la opinión que emitió la Sala Superior del TEPJF acerca del tema (SUP-OP-12/2012), porque aborda una perspectiva distinta, en la que se analizan diferentes principios y valores en juego al limitar las candidaturas independientes de tal forma.

En ese sentido, razonó que la legislación quintanarroense era deficiente al impedir que los candidatos independientes participaran en la elección de regidores por el mencionado principio, porque la CPEUM no limitaba el derecho de los ciudadanos a ser electos a cargos de representación popular por el principio de elección (mayoría relativa y representación proporcional). También sostuvo que se vulneraba el principio de igualdad, porque la limitante provocaba un trato discriminatorio entre los candidatos postulados por partidos políticos y quienes contenderían de manera independiente, ya que los primeros tenían la posibilidad de acceder a los cargos por ambos principios, mientras que los otros no. También agregó que esa circunstancia otorgaba un mayor valor a los votos que recibieran los partidos políticos porque aun perdiendo las elecciones tienen la posibilidad de integrar el órgano respectivo por el principio de representación proporcional. También precisó que la norma generaba una representatividad artificiosa porque se excluía la votación válida de los candidatos independientes y sólo se tomaba en cuenta la de los partidos.[24]

---

[24] En la sentencia de los juicios SUP-JRC-76/2013 y acumulados, la Sala Superior señaló que, con base en la acción de inconstitucionalidad 50/2012, el artículo 17, párrafo 2, de la LEEZ, que disponía que en ningún caso los candidatos independientes participarían en la asignación de regidores y diputados de representación proporcional, era válido porque la restricción de candidatos independientes en la elección municipal por dicho principio no limitaba injustificadamente el derecho fundamental a ser votado, ya que la SCJN determinó que la legislatura de Zacatecas tiene libre configuración legal de esas candidaturas.

La decisión de la SCJN implica la posibilidad de que cada entidad federativa decida si permite que los candidatos independientes participen en la elección de cargos por el principio de representación proporcional; sin embargo, es importante tomar en cuenta la posición de algunos ministros y la de la Sala Superior del TEPJF porque, en efecto, el principio mencionado se introdujo en México para permitir que los partidos minoritarios formaran parte de determinados órganos, pero esa finalidad no tendría sentido si no se entiende que esas minorías no se conforman únicamente por una postura ideológica, sino que el elemento más importante es la votación que se recibe en las elecciones; es decir, las minorías en tales órganos se construyen por la votación de los ciudadanos por determinada opción política. En esas condiciones, la votación que reciben los candidatos independientes también podría representar a un sector ciudadano construido por los votos que reciban, pero ciertamente se requiere instrumentar mecanismos que lo permitan.

Consideraciones finales

El tema de las candidaturas independientes ha sido interpretado por los órganos jurisdiccionales en dos momentos distintos. El primero, antes de la reforma constitucional en materia política de 2012, en la cual imperó el criterio de la SCJN, la Corte IDH y el TEPJF consistente en que el derecho a ser votado tenía base constitucional, pero era de configuración legal, y las candidaturas independientes no estaban prohibidas, pero se requería que el legislador regulara el tema.

En el segundo momento, es decir, a partir de que se constitucionalizó el derecho a las candidaturas independientes, la configuración legal ha tenido un papel importante, sobre todo en la mayoría de las decisiones de la SCJN sobre el particular, pues el argumento principal para desestimar los planteamientos de inconstitucionalidad ha sido la amplia libertad de configuración que tienen los legisladores para desarrollar el tema, como se puede advertir en las acciones de inconstitucionalidad 50/2012, 57/2012

y 67/2012 (relativas a las regulaciones emitidas en Durango, Zacatecas y Quintana Roo), salvo por una minoría de ministros que han planteado analizar las normas mediante un test de proporcionalidad.

Conforme a lo anterior, algunos temas han sido definidos al validar por votación calificada los asuntos que se hallan en etapa de obtención de apoyo ciudadano, la participación de un candidato independiente único para cada cargo y la exclusión de los candidatos independientes para participar en la elección de cargos de representación proporcional.

Por el contrario, la Sala Superior del TEPJF ha sido proclive a analizar las regulaciones de las entidades federativas (con motivo de un acto de aplicación) a partir del estudio de razonabilidad y proporcionalidad. Como consecuencia, ha establecido que los requisitos no deben imposibilitar el ejercicio del derecho a ser candidato independiente, como ocurrió en la legislación de Zacatecas, que exigía que las firmas y las credenciales para votar de quienes apoyaran a los candidatos independientes debían ser otorgadas ante notario público. También estableció la validez del porcentaje de respaldo ciudadano exigido en Quintana Roo para tener derecho a ser registrado como candidato independiente. Ese mismo test de razonabilidad permitió a la Sala Superior advertir limitantes al ejercicio del derecho en cuestión, como ocurrió en el caso de los dirigentes de los partidos políticos.

De los temas, quedan algunas cuestiones pendientes, como definir si es libertad de los estados permitir la participación de candidatos independientes en la representación proporcional o si son figuras totalmente incompatibles, así como determinar cuál es el límite del porcentaje de apoyo ciudadano que racionalmente se puede exigir. En cuanto al primer tema, considero que las legislaturas de los estados, por la libertad de configuración, pueden incrementar el derecho de las candidaturas independientes al permitir que participen en las elecciones de cargos por el principio de representación, sobre todo en los ayuntamientos, al adoptar mecanismos que actualmente se utilizan en distintas entidades federativas; por ejemplo, que la planilla de primera minoría (aun cuando sean candidatos no ciuda-

danos) tenga acceso a esos cargos, o bien, que desde la etapa de apoyo ciudadano se registren planillas que abarquen tanto los cargos de mayoría relativa como los de representación proporcional.

Por lo que se refiere al tema del porcentaje de respaldo ciudadano, estimo que existen otras perspectivas que podrían plantearse para su análisis. Por ejemplo, se podría considerar que a los candidatos ciudadanos se les exige un porcentaje respecto del padrón electoral al inicio de la contienda, mientras que a los partidos políticos se les piden determinados porcentajes para mantener el registro o participar en la asignación de cargos de representación proporcional respecto de la votación emitida en las elecciones, lo cual representa una base menor para aplicar el porcentaje, pues al número de votantes (menor a la lista nominal) se resta la cantidad de votos nulos, mientras que la base que se exige a los candidatos ciudadanos es mayor, pues el número de personas en el padrón es superior a la lista nominal.

Estos temas, como otros, sin duda tendrán respuesta en las interpretaciones de los tribunales, conforme las legislaturas de los estados regulen las candidaturas independientes y se planteen los problemas derivados de su participación en los procesos electorales.

Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006. Promoventes: Partido político estatal Alianza por Yucatán y otros. Órganos responsables: Congreso de Yucatán y otros. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes// (consultada el 12 de febrero de 2013).

—— 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008. Promoventes: Partido político nacional Convergencia y otros. Órganos responsables: Cámara de Diputados y otros. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes// (consultada el 15 de enero de 2013).

—— 50/2012. Promovente: Partido de la Revolución Democrática. Órganos responsables: Congreso y gobernador del estado de Durango. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/ (consultada el 27 de febrero de 2013).

—— 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012. Promoventes: Procuraduría General de la República y otros. Órganos responsables: Congreso del Estado de Zacatecas y otro. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/ (consultada el 1 de marzo de 2013).

—— 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012. Promoventes: Partido Acción Nacional y otros. Órganos responsables: Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Quintana Roo. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/CERRADOS/483/12000670.019-1434.doc (consultada el 10 de octubre de 2013).

Alexy, Robert. 2008. *Teoría de la argumentación jurídica.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. 2000. *Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación de poder*. Madrid: Trotta.

Báez Silva, Carlos. 2006. La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México. En *Derecho procesal constitucional.* Vol. I, coord. Eduardo

Ferrer Mac-Gregor, 867-915. México: Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.

CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf (consultada el 15 de enero de 2013).

Carbonell, Miguel. 2012. "Participación política y candidaturas independientes". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 1 (enero-junio): 213-24.

Carmona Tinoco, Jorge Ulises. 2009. "El caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* IX: 775-90.

Carrasco Daza, Constancio. 2012. ¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de los derechos humanos? En *Los derechos humanos en el momento actual,* coords. David Cienfuegos Salgado y Germán Froto Mandariaga, 110-29. México: Editora Laguna/Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila/Poder Judicial del Estado de Coahuila/Universidad Autónoma de Coahuila/ Instituto Belisario Domínguez de Estudios Legislativos del Senado de la República.

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1990. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf (consultada el 20 de enero de 2013).

——. 2008. Disponible en http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/codigo-federal-de-instituciones-y-procedimientos-e-0 (consultada el 12 de enero de 2013).

Controversia constitucional 14/2005. Actor: Municipio de Centro, Tabasco. Poderes demandados: Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco. Disponible en http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/ (consultada el 15 de febrero de 2013).

—— 59/2006. Actor: Municipio de Coxcatlán, estado de San Luis Potosí. Poderes demandados: Cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión y Poder Ejecutivo Federal. Disponible en http://www2.scjn.

gob.mx/juridica/engroses/cerrados/294/06000590.009.doc (consultada el 15 de febrero de 2013).

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2008. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf (consultada el 2 de febrero de 2013).

CPELSD. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. 2012. Disponible en http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-2 (consultada el 27 de febrero de 2013).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf (consultada el 10 de enero de 2013).

——. 2013. Disponible en http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2013-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-m (consultada el 27 de febrero de 2013).

DOF. Diario Oficial de la Federación. 2007. Decreto por el que reforman los artículos 6o, 41, 85, 99, 108, 116, 122; adicionan el artículo 134 y deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre.

——. 2011. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo Título Primero, y reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. 10 de junio.

——. 2012. Decreto por el que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política. 9 de agosto.

Expediente varios 912/2010. Relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de fecha siete de septiembre de dos mil diez, dictada dentro del expediente varios 489/2010. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011 (consultada el 15 de febrero de 2013)

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rubén Sánchez Gil. 2011. El control abstracto de inconstitucionalidad de leyes en México. Tipología de resoluciones. En *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*. Tomo II, coords. Peter Häberle y Domingo García Belaunde, 121-55. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Flores, Imer. 2009. El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido. En *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*, coord. John Ackerman, 233-62. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Gamboa Montejano, Claudia y Sandra Valdés Romero. 2011. Candidaturas independientes. Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en las LX y LXI legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados. Disponible en www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf (consultada el 23 de junio de 2013).

González Oropeza, Manuel. 2010. "Candidaturas independientes". *Sufragio* 4 (diciembre-mayo): 43-58.

——, Carlos Báez Silva y David Cienfuegos Salgado. 2010. La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México. En *Cuestiones y reflexiones político-electorales,* coords. Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado, 197-246. México: Universidad de Guerrero/Congreso del Estado de Guerrero/ LIX Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila/Tribunal Superior del Estado de Durango/Editora Laguna.

Hernández Olmos, Mariana. 2011. *La importancia de las candidaturas independientes en México.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Jurisprudencia P./J. 11/2006. OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Tomo XXIII (febrero): 1527.

—— P./J. 5/2008. ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISION ABSOLUTA EN LA EXPEDICION DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUELLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACION DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Tomo XXVII (febrero): 1336.

—— 11/2012. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES. Disponible en http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=1540 (consultado el 12 de febrero de 2013).

LEEZ. Ley Electoral del Estado de Zacatecas. 2012. Disponible en http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2013-ley-electoral-del-estado-de-zacatecas-6-de-oc (consultada el 1 de marzo de 2013).

LEQ. Ley Electoral de Quintana Roo. 2012. Disponible en http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2013-ley-electoral-del-estado-de-quintana-roo-7-de (consultada el 23 de marzo de 2013).

Navas Castillo, Antonia y Florentina Navas Castillo. 2005. *Derecho constitucional. Estado constitucional.* Madrid: Dykinson.

Orozco Henríquez, J. Jesús. 2012. Comentario al artículo 35 constitucional. En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones.* Vol. 2. 978-1001. México: LXI Legislatura de la Cámara de Diputados/LXI Legislatura del Senado de la República/Suprema Corte de Justicia de la Nación/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Porrúa.

Salgado Ledesma, Eréndira. 2006. "Defensa jurisdiccional de los derechos políticos (el caso Castañeda)". *Revista de Estudios Constitucionales* 2 (noviembre): 611-29.

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2013a. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 7 de marzo. Disponible en http://www.scjn.gob.

mx/PLENO/ver_taquigraficas/07032013POsn.pdf (consultada el 20 de marzo de 2013).

——. 2013b. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 11 de marzo. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/11032013PO.pdf (consultada el 20 de marzo de 2013).

——. 2013c. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 12 de marzo. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/12032013PO.pdf (consultada el 20 de marzo de 2013).

——. 2013d. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 14 de marzo. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/14032013PO.pdf (consultada el 20 de marzo de 2013).

Senado de la República. 2011. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y del Estudios Legislativos con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Gaceta 255, segundo periodo ordinario, 27 de abril. Disponible en http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=29592 (consultada el 10 de abril de 2013).

Sentencia SUP-JDC-37/2001. Actor: Manuel Guillén Monzón. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/JDC/SUP-JDC-00037-2001.htm (consultada el 22 de enero de 2013).

—— SUP-JDC-713/2004. Actores: José Hernández Mendoza y otros. Autoridad responsable: Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2004/JDC/SUPJDC-00713-2004.htm (consultada el 22 de enero de 2013).

— SUP-JDC-494/2012. Actor: Omar Olvera de Luna. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0494-2012.pdf (consultada el 30 de enero de 2013).

— SUP-JDC-676/2012. Actor: María del Rosario Huitrón Robles. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0676-2012.pdf (consultada el 15 de febrero de 2013).

— SUP-JDC-41/2013, SUP-JDC-42/2013 y SUP-JDC-43/2013 acumulados. Actores: Marco Antonio Torres Inguanzo y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JDC/SUP-JDC-00041-2013.htm (consultada el 23 de febrero de 2013).

— SUP-JDC-72/2013. Actor: Guillermina Arias León. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JDC/SUP-JDC-00072-2013.htm (consultada el 6 de abril de 2013).

— SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013 acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00039-2013.htm (consultada el 23 de abril de 2013).

— SUP-JRC-53/2013. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otro. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00053-2013-Acuerdo1.htm (consultada el 24 de abril de 2013).

—— SUP-JRC-56/2013. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Quintana Roo. Disponible en http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistemaconsulta?expediente=%22sup-jrc-56%2F2013%22&op=Buscar&sala=0&entidad=0&consecutivo=&desde%5Bdate%5D=&hasta%5Bdate%5D=&sites=sentencias_portal%7Cturnos (consultada el 24 de abril de 2013).

—— SUP-JRC-76/2013, SUP-JRC-77/2013, SUP-JRC-83/2013, SUP-JDC-961/2013 y SUP-JRC-962/2013 acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Sala Uniinstancial del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2013/JRC/76/SUP_2013_JRC_76-362926.pdf (consultada el 26 de junio de 2013).

—— SUP-OP-12/2012. Solicitante: Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo de receso dos mil doce. Disponible en la página de intranet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (consultada el 14 de abril de 2013).

—— SUP-RAP-451/2011. Recurrente: Televisión Azteca, S.A. de C.V. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00451-2011.htm (consultada el 12 de febrero de 2013).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2008, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cuadro comparativo con el ordenamiento abrogado". *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral* 3 (mayo): 7-180.

Tesis P. LXV/2011. SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO**.** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Vol. XXVII, Novena Época. (febrero): 1336.

—— 2a.VIII/2013. OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Vol. XXVII, libro XVII, Tomo 2 (febrero): 1164.

Toro, Mauricio del. 2002. "El caso Michoacán SUP-JDC-037/2001 desde la óptica del derecho internacional". *Justicia Electoral* 16 (noviembre): 119-45.

Valadés, Diego. 2005. Problemas jurídicos de las precampañas y candidaturas independientes. En *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz, Derecho constitucional y política,* eds. David Cienfuegos Salgado y Miguel López Olvera. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Vázquez Gaspar, Beatriz. 2009. *Panorama general de las candidaturas independientes*. Disponible en contorno.org.mx/.../BVG_Candidaturas_Independientes_Junio_09.pdf (consultada el 23 de junio de 2013).

Woldemberg, José. 2007. "La próxima reforma electoral". *Revista de la Facultad de Derecho de México* 247 (enero-junio): 99-111.

Zovatto, Daniel. 2007. La regulación de los partidos políticos en América Latina. *En Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, 95-129. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Participación política de la mujer en México. Acciones afirmativas y partidos políticos*

Women's political participation in Mexico. Affirmative actions and political parties

Perla Berenice Barrales Alcalá (México)**
Sandra Gómora Juárez (México)***

Fecha de recepción: 13 de febrero de 2013.
Fecha de aceptación: 31 de octubre de 2013.

La posición política de las mujeres descansa sobre una gran paradoja; ellas han sido excluidas e incluidas sobre la base de las mismas capacidades y atributos.
Carole Pateman

Resumen

La diferencia sexual entre mujeres y hombres ha sido el fundamento para justificar la discriminación de las primeras, lo que ha tenido como efecto

---

* Las autoras agradecen al Dr. Santiago Nieto Castillo, Luis Alberto Trejo Osornio, Pedro Villareal Lizárraga y Daniel Dorantes Guerra por su apoyo y comentarios.

** Maestrante en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaria Auxiliar adscrita a la Sala Regional Toluca. perla.barrales@te.gob.mx.

*** Doctoranda en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. sgomoraj@gmail.com.

su exclusión del ámbito público, especialmente de la participación política, acerca de la que sigue generándose polémica respecto a cómo y en qué medida debe darse. En lo que a la inclusión de las mujeres en los espacios públicos se refiere, en este artículo se revisan presupuestos indispensables como la aparente antítesis entre igualdad y diferencia, así como el tratamiento dado por el ordenamiento jurídico mexicano a estos conceptos, para posteriormente poder revisar las acciones afirmativas que se han diseñado en aras de incrementar la presencia de las mujeres en la política y la contribución, tanto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como del Instituto Federal Electoral (IFE), para hacerlas efectivas.

PALABRAS CLAVE: Igualdad de género, igualdad, diferencia, discriminación de las mujeres, acciones afirmativas, cuotas de género, participación política de la mujer, Derecho electoral.

ABSTRACT

Sexual difference has been treated as the ground to justify discrimination against women, which in turn, has lead to their exclusion of public affairs, specially, in the political sphere where is still subjected to question how and to what extent women should participate. This article discusses women inclusion in the public sphere through the examination of theoretical elements as the supposed antithesis among equality and difference and the legal treatment that Mexican laws give to this topic. Afterwards, the affirmative actions undertaken to strengthen women's political participation are analyzed to the light of some actions of the Federal Electoral Institute (IFE) as well as of significant decisions taken by the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF) in order to make them effective.

KEYWORDS**:** gender equality, equality, difference, discrimination against women, affirmative actions, gender quotes, political participation of women, electoral law.

Introducción

La participación de la mujer en la vida pública ha implicado un reto que ha obtenido logros por medio de intensas y sostenidas luchas a lo largo de la historia, mismas que continúan actualmente. Pero ha sido sólo recientemente que esa incursión se ha observado de manera contundente.

Como en otros espacios sociales, el político también se concebía como uno destinado para el hombre donde la participación de la mujer ni siquiera era considerada debido al muy arraigado y difundido estereotipo acerca de que sus habilidades y capacidades están vinculadas a las labores de la esfera privada, es decir, a los roles domésticos de reproducción, crianza de los hijos y cuidado del hogar.[1] Ésta también fue la justificación para excluirlas de la cultura, situación que se refleja muy bien en la expresión "para los hombres la fuerza y la razón; para las mujeres la debilidad de la mente y la belleza del cuerpo".[2]

La esfera política no es la excepción, ya que en ella prevalece una concepción heredada de la familia que tiene implícita la asignación de roles en razón del sexo y ha sido esa misma concepción la que ha trascendido a la esfera pública y permeado con la misma tónica a las diversas actividades en las que las mujeres participan. Esa concepción ha sido —y continúa siendo— un gran obstáculo para el desarrollo de la mujer y su acceso, en igualdad de condiciones, a cargos públicos.

---

1 Ya señalaba John Stuart Mill en el siglo XIX que "el bien de la sociedad", o en otras palabras, "el interés de los varones", era la razón para excluir a las mujeres de ocupaciones y trabajos, por lo que era deseable y necesario "creer" que las mujeres son incapaces de desempeñarlos. "Pues no es suficiente mantener que la mujer media está peor dotada que el hombre medio de algunas de las más altas facultades mentales; o que hay menos mujeres que hombres que estén preparadas para ocupaciones y funciones del más alto carácter intelectual. Es necesario mantener que ninguna mujer en absoluto está dotada para ellas, y que hasta las mujeres más eminentes son inferiores en facultades mentales al más mediocre de los hombres a quienes esas funciones incumben en el presente." (Mill 2010, 122-3)

2 (Lipovetsky 2007, 117) Véase para un estudio detallado de la condición de la mujer y lo femenino en la concepción social a través de la historia.

En ese sentido, un gran avance para las mujeres mexicanas se materializó en 1953 con la reforma constitucional que aseguró por primera vez su derecho al voto. Sin embargo, el sufragio activo no fue suficiente —y aún hoy no lo es— para asegurar que las mujeres tengan representatividad democrática a través de los órganos e instituciones electos.[3]

Esa situación obliga a replantearse las acciones que deben emprenderse para revertirla. Justo en este punto se inscriben las acciones afirmativas, es decir, el tratamiento diferencial a determinado grupo que consiste en otorgarle —de manera temporal— algún tipo de prerrogativa o beneficio, con la finalidad de superar una situación de desigualdad (Birgin 2000, 15); su principal objetivo es precisamente eliminar los efectos de la discriminación recaída sobre determinados grupos y prevenirla en un futuro.

El objetivo de las acciones afirmativas, relativas a la participación de las mujeres en la política, se traducen en facilitar su participación y acceso, en igualdad de circunstancias, a cargos públicos de designación y representación, en proporción más cercana respecto a los hombres. La posibilidad de que las mujeres tengan un ejercicio efectivo del voto pasivo[4] constituiría un eslabón más en la larga cadena de trabajos necesarios para lograr la igualdad entre hombres y mujeres en nuestro país.

En consecuencia, son ejemplo de acciones afirmativas: el establecimiento de las cuotas de género, las listas cierre[5] y el destino obligatorio del 2% del presupuesto de los partidos políticos[6] para la promoción de su liderazgo y participación política.

---

3 Este fenómeno se puso de manifiesto en un trabajo que examina el papel de la mujer mexicana en términos de liderazgo político durante la década de los sesenta y setenta, principalmente, revisando su presencia en los cargos de mayor importancia y su incidencia a favor del género. Véase (Camp 1979, 417-41).

4 Entendido como el derecho de la ciudadanía a postularse y participar a candidaturas de elección popular.

5 Se denominan de esta forma a las listas para los cargos de representación proporcional que postulan de manera alternada a una mujer y a un hombre, o viceversa.

6 Definidos como instituciones que organizan conjuntos de ciudadanos, para competir por el poder, alcanzarlo y mantenerlo, indispensables para el funcionamiento de una democracia representativa, en la que periódicamente se ponen a consulta de la ciudadanía las distintas posiciones de diversos poderes (Paoli 2006, 101).

Este trabajo se propone analizar el tratamiento jurídico actual en México de la participación política de la mujer, a la luz del contexto prevaleciente de desigualdad. Así como también revisar la efectividad y cumplimiento de las acciones afirmativas en el ámbito político a favor de las mujeres, y la influencia de ciertas decisiones trascendentales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y del Instituto Federal Electoral (IFE) respecto a esta problemática.

El contexto. Igualdad, diferencia y discriminación

La igualdad es un elemento central del constitucionalismo moderno, debido a que los temas en torno a ésta influyen sobre otros derechos fundamentales, aunado al hecho de que se trata de un principio informador de la regulación jurídica. El fundamento de la democracia[7] es, precisamente, el reconocimiento de igual dignidad de todas las personas, así como la aceptación de su idéntica capacidad de juicio y deliberación política. Las actuales democracias constitucionales, normalmente conciben como igualdad constitucional, las prohibiciones a algunas desigualdades, pero hay una distinción entre igualdad formal y sustancial (Pérez 2005, 110; Salazar 2006, 126 y Rosenfeld 1998, 411 y 14).

La igualdad formal radica en el principio contenido en las normas jurídicas para dar a las personas el mismo trato ante la ley, en su aplicación y contenido —la cual puede fallar al tratar similarmente a aquellos que no están situados en forma similar—. Por otra parte, la igualdad sustancial, (también llamada real, material o efectiva) consiste en el mandato que tienen los poderes públicos para remover cualquier obstáculo en aras de lograr

[7] Caracterizada como la forma de gobierno que contempla los siguientes procedimientos: a) Todos los ciudadanos mayores de edad gozan de derechos políticos; b) El voto de los ciudadanos tiene un peso igual; c) Todos los titulares de derechos políticos son libres de votar; d) Los ciudadanos son libres de escoger entre soluciones diferentes (partidos); e) La regla de la mayoría numérica vale para la elección y las decisiones colectivas; f) Ninguna decisión de la mayoría limita los derechos de la minoría (Salazar 2006, 137). Para una discusión de las diferencias entre tipos de democracias en razón de los competidores, la concepción de la ciudadanía, el diseño institucional y la concepción de intereses, véase (Kitschelt 1993, 16-23).

la igualdad en los hechos, lo que puede llegar a suponer, incluso, la implementación de medidas de acción positiva, en un esfuerzo por tomar en consideración a las personas a las que se aplica (Pérez 2005, 136-7 y Rosenfeld 1998, 412).

Como se ha anticipado en la introducción, actualmente existen medidas que favorecen a las mujeres como grupo que ha sido discriminado históricamente y que tienen como finalidad lograr la igualdad fáctica, proporcionándole una protección especial.

Si bien es cierto que las mujeres no son una minoría numérica,[8] como lo son en nuestro país las etnias indígenas o las personas afrodescendientes, también lo es que han sido segregadas y excluidas de los ámbitos educativo, político y económico porque son diferentes; tal como los grupos citados, las mujeres tienen una característica distinta al privilegiado grupo de hombres, blancos y propietarios, consistente en la diferencia sexual, por lo que también se han diseñado acciones afirmativas para contrarrestar los efectos de la discriminación[9] en su contra.

En este punto se inscribe la aparente antítesis entre igualdad y diferencia, que ha servido para legitimar la discriminación a partir de una característica que distingue a un grupo: la raza, la etnia o la diferencia sexual, de tal forma que a esta característica se le otorga un valor o desvalor frente a

---

8 Rafael de Asís refiere diferentes criterios de distinción entre grupos sociales para identificar y diferenciar a las mayorías de las minorías, que son centrales para este estudio. El término *minoría*, tradicionalmente, sirve para distinguir a un grupo social que está en situación de inferioridad o desventaja respecto de otro numéricamente superior, sin embargo, existen otros elementos o criterios, como las características del grupo y su contexto para describir e identificar a las minorías, desvinculándolos del elemento cuantitativo. Así, una caracterización explica a las mayorías como el grupo que se encuentra en una situación de poder en oposición a las minorías que se encuentran en una situación de desventaja, independientemente del número de sus componentes (Asís 1998, 266-9).

9 Por discriminación, se puede entender cualquier práctica de aplicar un tratamiento desigual que no resulta admisible, en tanto es parcial y prejuiciosa respecto de algo o alguien, por estar basada en motivos (raciales, sexuales, religiosos, políticos, etc.) odiosos, críticos, prohibidos o vedados. Michel Rosenfeld refiere un claro ejemplo de discriminación desde la ley cuando "el Tribunal Supremo de los Estados Unidos declaró la validez de una prohibición estatal contra el desempeño de la práctica jurídica por parte de las mujeres bajo el fundamento de que el papel propio de las mujeres era el de esposa y madre" (Pérez 2005, 109 y Rosenfeld 1998, 422).

otro grupo, por ejemplo, la raza blanca frente a la negra, la cultura europea frente a la indígena, los hombres frente a las mujeres; una vez establecida esta diferencia natural se razona que estos grupos no pueden ser tratados de la misma forma por la simple y sencilla razón de que son diferentes.

Joan W. Scott ha demostrado cómo el debate de la igualdad versus la diferencia es falso. Scott establece que presentar como antitéticos los términos igualdad y diferencia conduce indebidamente a tener que optar por una o por otra condición, en esa tesitura, elegir la igualdad implicaría borrar toda consideración hacia la diferencia, absolutamente necesaria para combatir las condiciones de desventaja que han sufrido ciertos grupos, entre los que se cuentan las mujeres; a su vez, optar llanamente por la diferencia significaría legitimar el trato desigual que la ley ha dado a grupos discriminados, de lo que se sigue que estos términos son en realidad interdependientes "(…) ya que la igualdad no es la eliminación de la diferencia, y la diferencia no excluye la igualdad" (Scott 1992, 91 y 98).[10]

Es esencial destacar que el término opuesto a la igualdad no es la diferencia, sino la desigualdad. Asimismo, lo opuesto a la diferencia es la identidad, por lo que el término igualdad no excluye a la diferencia y, por consiguiente, el ser diferente no debe tener como resultado la desigualdad.

Este debate de tipo exclusivamente académico, en apariencia, ha tenido y tiene repercusiones prácticas en las estructuras y normas del sistema jurídico, al ser dichos argumentos y razonamientos los que subyacen en su configuración respecto de los temas señalados, de ahí la importancia de su consideración al estudiar la utilización de conceptos como diferencia o igualdad.[11]

---

[10] En ese mismo sentido, Rosenfeld (1998, 424-5) ha manifestado que se tiene la falsa creencia de que la identidad siempre está ligada a la inclusión y la diferencia a la exclusión, pero esto no necesariamente es así, ya que la diferencia puede igualmente formar las bases para la inclusión y la exclusión. Para otra discusión sobre este debate y los términos en los que se presenta, véase (Femenías 1999).

[11] El contraste se hace más evidente cuando se plantea a través de un ejemplo en otro contexto, así, "la velocidad con que se mueven los ciclistas durante una carrera no podría en puridad medirse sin hacerles previamente iguales: iguales bicicletas, igual distancia, iguales reglas (…) iguales en

La diferencia sexual, de raza, de lengua, de credo religioso, entre otras, ha tenido diferente tratamiento en los ordenamientos jurídicos. Según lo señala Luigi Ferrajoli (2006, 73-83), existen cuatro modelos de valoración y tratamiento de la diferencia entre las personas, consistentes en la indiferencia jurídica, diferenciación jurídica, homologación jurídica y valoración jurídica.

En el modelo de la indiferencia jurídica a las diferencias, éstas son ignoradas, ni se condenan ni se reprimen por el ordenamiento jurídico, simplemente se dejan al libre juego de la ley del más fuerte.

La diferenciación jurídica de las diferencias las toma en cuenta para establecer jerarquías y situaciones de privilegio. En este modelo, las cualidades favorecidas tradicionalmente correspondieron a los hombres blancos y propietarios y las personas que por antonomasia han sufrido de exclusión e incluso persecución han sido las mujeres, los indígenas, las de distintas razas y con colores de piel diferentes a la de los blancos. Ferrajoli resalta que este modelo coexistió con las primeras constituciones liberales que proclamaban derechos supuestamente universales, pero en realidad estaban previstos solamente para quienes tenían el status de privilegio, lo que se demuestra con la vigencia simultánea de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica (con todo y las enmiendas de la *Bill of Rights*) y la esclavitud, o la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano frente a la negación de derechos políticos a las mujeres en Francia.

En el tercer modelo, de homologación jurídica de las diferencias, éstas son ignoradas, pero —a diferencia del primer modelo apuntado— se establece una igualdad jurídica artificial soslayando las desigualdades que existen en los hechos. Considerar como iguales ante la ley a quienes sufren de una situación de desventaja, tiene como efecto perpetuar dicha situación.

Un claro ejemplo de este modelo es el referido por Ronald Dworkin acerca del ingreso de las minorías a la Universidad de Washington. La universidad

---

todas las condiciones externas menos en la variable que se pretende comparar: la velocidad que son capaces de imprimir al desplazamiento de sus cuerpos subidos en ese artilugio de dos ruedas. En términos deportivos, sólo la igualdad previa asegura el juego limpio" (Leguina 1997, 6).

tenía estándares de ingreso menos exigentes para grupos minoritarios (afrodescendientes, filipinos, chicanos o indígenas norteamericanos) que aquellos establecidos para el resto de los alumnos, medida que se tomaba porque de aplicarse los mismos estándares para ambos sectores se perpetuaría la posición de desventaja en el ingreso de las minorías (Dworkin 2002, 327-8).

En el caso específico de las reivindicaciones feministas, este modelo tiene un efecto deslegitimador debido a que con el establecimiento de la igualdad ante la ley en una gran cantidad de constituciones y de tratados internacionales, parecieran haberse ganado ya todas las batallas. Sin embargo, como apuntan Scott (1992, 103-4) y Ferrajoli (2006, 75), la igualdad no puede lograrse si no se toma en cuenta la diferencia, que desconocida en el Derecho se penaliza en los hechos.

En el cuarto modelo —el de las valoración jurídica de las diferencias— se consideran las diferencias de hecho para lograr la igualdad de derechos, estableciendo además un sistema de garantías "no abandonándolas al libre juego de la ley del más fuerte sino haciéndolas objeto de esas leyes de los más débiles que son los derechos fundamentales" (Ferrajoli 2006, 76). En el mismo sentido se ha pronunciado Dworkin, al manifestar que los derechos fundamentales se han erigido en verdaderas cartas de triunfo contra toda arbitrariedad, incluso frente a las mayorías (Dworkin 2002, 37), es decir, son derechos contramayoritarios[12] por lo que deben protegerse por igual los derechos de las mayorías y las minorías. En este modelo se considera que es precisamente la neutralidad del Derecho ante la diferencia fáctica jerarquizada lo que reproduce la desigualdad en derechos, por lo que deben tomarse en cuenta las diversidades para lograr la igualdad, sin ningún ánimo de homologación.

---

[12] "El argumento contramayoritario es entonces aquella imputación hecha inicialmente al *judicial review* —y actualmente a la jurisdicción constitucional— del carácter antidemocrático de sus decisiones. Es una crítica planteada en términos de principios mayoritarios, democracia, legitimidad y carencia de representatividad" (Rivera 2010, 229).

Hasta aquí, hemos apuntado la trascendencia de tomar en cuenta la diferencia sexual para combatir la discriminación y obtener la igualdad entre las mujeres y los hombres. Debido a que la igualdad es una idea normativa y no un hecho (Añón 2001, 23), es que consideramos más apropiado referirnos a la equidad de género en vez de la igualdad de género, para denotar que es necesario tomar en cuenta la diferencia sexual para lograr eventualmente la igualdad entre las mujeres y los hombres.

Tratamiento jurídico de la diferencia en México

De la lectura de nuestra Constitución federal podemos llegar a la conclusión de que priva en nuestro ordenamiento el cuarto modelo reseñado por Ferrajoli, lo que se advierte del reconocimiento de la igual dignidad de las personas que se traduce en la prohibición de discriminación[13] (CPEUM 2013, artículo 1) y en el establecimiento de la igualdad de los hombres y las mujeres ante la ley (CPEUM, artículo 4, 2013).

Efectivamente, en el artículo 1, la Constitución federal establece la obligación del Estado mexicano de garantizar que todas las personas gocen de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que México es parte. Asimismo, prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o racial, por el género, la edad, las discapacidades, la condición social, el estado de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. En el artículo 4 constitucional se reconoce la igualdad jurídica de las mujeres y los hombres.

Aunque algunos podrían considerar que al establecer la igualdad jurídica nuestra Constitución hace una indebida homologación entre la mujer y

---

13 "Se trata de una conducta culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales" (Flores 2007, 24).

el hombre, ignorando sus diferencias —perpetuando con ello la desigualdad—, lo cierto es que la interpretación del principio de igualdad ante la ley, en términos de lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),[14] debe hacerse en conjunto con los demás principios que la integran, especialmente, con el de prohibición de la discriminación por cualquier condición, ya que ambos están cimentados sobre el principio del respeto a la dignidad humana.

La SCJN ha establecido en su interpretación obligatoria que el principio de igualdad no se refiere a una paridad en los hechos, sino a la igualdad jurídica que se traduce en no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio de manera desigual e injustificada,[15] por lo que

> el valor superior que persigue este principio consiste en evitar normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de la igualdad al generar un trato discriminatorio en situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica (…) (Tesis IV.2o.A.J/15, 1408).

En consecuencia, al interpretarse y aplicarse el principio de igualdad jurídica deben tomarse en consideración las circunstancias de las personas a fin de evitar que al darse igual tratamiento sin considerar sus con-

---

14 Como se ha advertido también en otras áreas del derecho, los jueces realizan una tarea central a través de la creación de jurisprudencia, al dotar de contenido a la Constitución, logrando con ello asignar contenido sustancial, alcance y eficacia real a los derechos fundamentales en ella contenidos, así como su plena concreción en la práctica, en Magaloni e Ibarra (2008, 119, 129, 140).

15 Al respecto, merece exponer lo reflexionado por Dworkin sobre la cláusula de igual protección jurídica establecida en la Decimocuarta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. En ella, Dworkin distingue la existencia de dos derechos: por un lado, la igualdad de tratamiento y, por el otro, a ser tratado —y tratada— como igual. El derecho a igual tratamiento implica "una distribución igual de oportunidad, recursos o cargas", mientras el derecho a recibir un tratamiento como igual significa que se debe tener la misma consideración y respeto con todas las personas, lo que se traduce en tomar en cuenta las circunstancias especiales de las mismas (Dworkin 2002, 332).

diciones y diversidades, se les excluya, segregue, restrinja o se prefiera indebidamente, teniendo como resultado el menoscabo en el goce de sus derechos, es decir, se les discrimine.

El que nuestro modelo jurídico considere que la igualdad no supone ignorar las diferencias entre los hombres y las mujeres se manifiesta no sólo con el reconocimiento de ello, sino también con la prohibición de la discriminación en contra de las mujeres, que constituye una penalización de la diferencia sexual.

El derecho a la no discriminación no sólo se reconoce en el artículo 1 constitucional (CPEUM 2013), sino también en los tratados internacionales suscritos por México, a saber, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés: *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) (1979) y la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (CIPSEVM 1994), también conocida como Convención de Belém do Pará, que son instrumentos de derecho vigentes dentro de nuestro ordenamiento jurídico y —a partir de la reforma constitucional en derechos humanos del 10 de junio de 2011— de aplicación preferente si en ellas se concede una protección más amplia de los derechos humanos de las mujeres.

La CEDAW, en su artículo 1, define la discriminación en contra de la mujer como:

> (…) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (CEDAW 1979).

Derivado de lo anterior, la convención establece como obligación de los Estados parte, adoptar todas las medidas que combatan la discrimi-

nación contra la mujer, infringida tanto por las instituciones públicas como por organismos, empresas y particulares; además de la creación de los derechos sustantivos pertinentes para lograr su protección jurídica (CEDAW, artículo 2, incisos b, c y e, 1979).

Respecto a la discriminación de la mujer en la participación de la vida pública y política del país, la CEDAW establece la obligación adoptar las medidas que garanticen los derechos a votar y ser votadas, participar en la formulación y ejecución de políticas gubernamentales, ocupar y ejercer cargos públicos, y participar en las organizaciones no gubernamentales que tengan una participación política (CEDAW, artículo 7, 1979).

La Convención de Belém do Pará, por su parte, tiene como punto nodal el combate a la violencia ejercida en contra de las mujeres que impide el ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales (CIPSEVM 1994, Preámbulo y artículo 5). Entre los derechos que esta convención salvaguarda se encuentran el de igual protección ante la ley y de la ley (CIPSEVM 1994, artículo 4, inciso f)[16] así como el de tener igual acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones en la vida nacional (CIPSEVM, artículo 4, inciso j, 1994).

Dentro del ámbito interno, encontramos también diversas leyes que tienen por objeto reglamentar los principios de no discriminación e igualdad, tales como la Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación, la Ley general de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia y la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres.

Las convenciones internacionales y las leyes indicadas tienen como finalidad común combatir la discriminación en contra de las mujeres, reconociendo su fundamento, es decir, la diferencia sexual, la que se toma en consideración para adoptar las medidas que reviertan el atraso histórico de las mujeres, mismas que se traducen en las denominadas acciones afirmativas.

---

[16] Se entiende por igualdad ante la ley, la prohibición de tratamiento discriminatorio de origen legal, y por igual protección de la ley, que las normas sean aplicadas del mismo modo en los casos análogos (Díez-Picazo 2008, 201 y 216).

Acciones afirmativas en favor de la participación de la mujer en el ámbito político

Hemos ofrecido elementos a favor de la idea de que en el ordenamiento jurídico mexicano el principio de la igualdad ante la ley obliga a considerar las desigualdades de facto generadas por la diferencia sexual. Este presupuesto demanda que al momento de crear, interpretar y aplicar una ley, los órganos del Estado deben evitar que se produzca una desigualdad entre las personas cuyas conductas serán reguladas.

Sin embargo, en la búsqueda de la igualdad sustancial no es suficiente considerar la existencia de la desigualdad en los hechos y el reconocimiento del menoscabo que produce en el ejercicio de los derechos fundamentales de quienes la padecen, se requiere, además, que el Estado adquiera la obligación de adoptar las medidas necesarias para revertir situaciones discriminatorias o apoyarlas, si han sido asumidas por otros entes; dichas medidas son conocidas como acciones afirmativas, positivas o, incluso, de discriminación positiva.[17]

Como se ha expuesto, dentro del ordenamiento mexicano estas acciones afirmativas se encuentran previstas de forma implícita en los principios constitucionales de dignidad humana, prohibición de la discriminación y el de igualdad jurídica. En el artículo 4 de la CEDAW se establece de manera genérica como una obligación del Estado adoptarlas a favor de las mujeres para combatir su discriminación y, específicamente en el ámbito de la participación política, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

El Cofipe establece como derecho de la ciudadanía y como obligación de los partidos políticos el promover la igualdad de oportunidades, la equi-

---

[17] Al respecto, es necesario hacer un paréntesis para aclarar que en nuestra consideración es un despropósito que las medidas que buscan combatir la discriminación sean denominadas, precisamente, de discriminación inversa, ya que por discriminación debe entenderse la distinción, exclusión, restricción o preferencia indebida basada en cualquier condición que tenga por objeto anular o menoscabar el goce y ejercicio de los derechos humanos, por lo que no puede connotar un sentido benéfico (ONU 1989).

dad y la paridad entre los hombres y mujeres para el acceso a cargos de elección popular y su participación política (Cofipe, artículo 4, párrafo 1; artículo 25, inciso e y artículo 218, párrafo 3, 2008) por lo que resulta de capital importancia la integración de sus candidaturas para ocupar los cargos de elección popular, ya que es la principal forma de acceso al poder, si bien no la única desde el establecimiento de las candidaturas independientes en diversas legislaciones locales.

Además de tales declaraciones, el Cofipe hace una adecuada reglamentación de los artículos 1 y 4 de la Constitución federal, al establecer acciones afirmativas que buscan combatir la exclusión de la mujer en el ámbito de la participación política, consistentes en la obligación de los partidos políticos de destinar anualmente 2% del financiamiento público a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de la mujer (Cofipe 2008, artículo 78, párrafo 1, inciso a, fracción V) y las cuotas de género, a razón de postular a un máximo del 60% de personas del mismo sexo al Congreso federal (Cofipe, artículo 219, párrafo 1, 2008), debiéndose organizar las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional en forma de cierre o cremallera, donde se alterne a una mujer y a un hombre en segmentos de cinco candidaturas (Cofipe, artículo 220, 2008).

Al respecto, cabe advertir que los estatutos de los partidos políticos gozan de la presunción de ser conformes a la Constitución y a la ley debido a que son sujetos a dos tipos de control; uno previo y en abstracto, y otro concreto.[18] De forma previa a su aprobación, los estatutos son analizados por el Consejo General del IFE (Cofipe, artículo 47, párrafo 1, 2008). También pueden ser controlados de forma abstracta si son impugnados por sus militantes dentro del plazo de catorce días después de que se haya declarado su procedencia constitucional y legal. Por su parte, el control concreto se puede ejercer ante cualquier acto de aplicación (Cofipe, artículo 47, párrafo 3, 2008).

---

18 Como lo ha sostenido la Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy, integrante de la Sala Regional Toluca, al emitir su voto particular en el expediente ST-JDC-91/2013.

Por ello, todo estatuto vigente goza de una presunción de constitucionalidad y legalidad (Cofipe, artículo 47, párrafo 2, 2008), lo que se traduce en que en su formación debieron ser adoptados los principios constitucionales y legales establecidos para combatir la discriminación en contra de las mujeres en el ámbito de la participación política.

De la adopción de tales obligaciones dentro de la normativa interna de los partidos políticos nacionales, se puede advertir lo siguiente:

El Partido Acción Nacional (PAN) estableció en el artículo 2, fracción V, de sus estatutos (PAN 2008) que el partido tiene por objeto la garantía en todos los órdenes de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En ese tenor, el artículo 3 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se señala que el partido impulsa la participación ciudadana que se expresa en la diversidad social de la nación mexicana con la presencia predominante y activa de las clases mayoritarias, urbanas y rurales, que viven de su trabajo, manual e intelectual, y de los grupos y organizaciones constituidos por jóvenes, hombres, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y pueblos y comunidades indígenas (PRI 2011).

Al respecto, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha establecido que el porcentaje de financiamiento público destinado a actividades específicas será asignado y suministrado de manera íntegra a formación política, así como a promoción y desarrollo político de las mujeres, y por ningún motivo dicho financiamiento será destinado para la realización de actividades ordinarias o de campaña. Asimismo, se señala que entre los objetivos de la formación política del partido está fortalecer la participación política de las mujeres. Tal compromiso fue recogido en el Estatuto del PRD, específicamente en los numerales 189 y 209, inciso c, respectivamente (PRD 2011).

En el artículo 42 de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se contempla que los procedimientos relativos a los procesos internos para la elección de dirigentes y postulación de candidatos a cargos de elección popular, se realicen bajo los principios democráticos de

certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, garantizando y aplicando los principios de equidad de género (PVEM 2011).

Los artículos 14 y 15, incisos a y b, de los Estatutos del Partido del Trabajo (PT), señalan que los militantes del partido son mujeres y hombres que acepten y suscriban los Documentos Básicos y sus políticas específicas, y que son derechos de éstos: votar y ser votados como candidatos del Partido del Trabajo a los cargos de elección popular, así como para todos los Órganos de Dirección, demás órganos del partido en todos los niveles y para todas las comisiones que integran sus estructuras orgánicas (PT 2011).

Por su parte, el Partido Político Nacional Movimiento Ciudadano (MC) contempla en el artículo 4, párrafos 1 y 2, de sus Estatutos que las mujeres y hombres concurren con igualdad de derechos, trato y acceso equitativo a las oportunidades, y que en las candidaturas a los cargos de elección popular hombres y mujeres deberán tener una tendencia a ser representados en igual medida, por lo que ninguno de los dos géneros debe ser representado en una proporción inferior a 40% (MC 2012). En el artículo 5 se señala que en el periodo de un lustro se deberá alcanzar una participación numérica paritaria de mujeres y hombres en los procesos electorales, tanto internos como de elección popular, así como en los órganos de dirección, control, secretarías, administración, asesoramiento, comisiones permanentes y demás instancias.

Finalmente, el numeral 70 de los Estatutos de Nueva Alianza (NA) establece el compromiso de procurar la participación de la mujer en la integración de la representación nacional mediante el cumplimiento a las disposiciones legales que rigen en materia de equidad de género (NA 2011).

De la revisión previa, advertimos que si bien puede apreciarse que dentro de sus estatutos los partidos políticos han adoptado de forma general las obligaciones establecidas en el Cofipe, su compromiso y acción a favor de la participación de las mujeres distan mucho de ser satisfactorios en los hechos, como se mostrará más adelante, a grado tal que la autoridad electoral ha tenido que intervenir para lograr su observancia.

Cuotas de género

En materia electoral, la acción afirmativa por antonomasia es el establecimiento de cuotas de género, mismas que forman parte de nuestro sistema constitucional y legal, tanto por el reconocimiento de la igualdad y prohibición de la discriminación en la Constitución y las convenciones de las que México es parte, como por estar previstas expresamente en el Cofipe.

Las cuotas de género son el mandato a los partidos políticos de postular como candidatas a un determinado número de mujeres, teniendo como premisa el reconocimiento de las desigualdades que enfrentan para acceder a los cargos públicos (Massolo 2006, 25).

En ese hilo conductor, cuando el legislador estableció las cuotas de género en el Cofipe, de ninguna forma fue más allá del principio constitucional de igualdad jurídica entre hombres y mujeres ante la ley, antes bien, logró con ello el cumplimiento de su fin teleológico, que es la proscripción de las desventajas originadas por la diferencia sexual.

Es después de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, en 1995, que en América Latina se introducen las cuotas de género de manera generalizada, aunque en nuestro país el primer esfuerzo por promover una mayor participación política de las mujeres —luego del derecho al sufragio— fue la reforma al Cofipe en 1993, en la que se recomendaba a los partidos adoptar esta acción, que aunque se trató de una disposición no vinculante, colaboró a que la participación política de la mujer experimentara un ligero incremento en la legislatura que siguió.

Una segunda medida al respecto se llevó a cabo en 2002, cuando se estableció un límite a los partidos para postular hasta un 70% de personas de un mismo sexo, además de que las listas de representación proporcional se integrarían con segmentos de tres candidaturas, en donde una debería pertenecer a un sexo distinto, así como las sanciones por incumplimiento, exceptuando del cumplimiento de esta disposición a los partidos políticos que eligieran sus candidaturas mediante el voto directo (Elizondo 2010, 115).

El porcentaje de la cuota de género ha tenido un aumento con el paso del tiempo correspondiendo ahora al 40%, mismo que puede aumentar si en los estatutos del partido político se establece una cuota más alta. Además, las listas de candidaturas por representación proporcional se forman por segmentos de cinco personas donde al menos dos serán de sexo distinto de manera alternada, tal como lo prevé el Cofipe vigente en sus artículos 219 y 220.

Sin embargo, la experiencia demuestra que puede cumplirse la norma sin cumplir con su espíritu, lo cual quedó en evidencia en el proceso electoral de 2009. Tras apenas haber rendido protesta, nueve diputadas federales electas por el principio de representación proporcional promovieron ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados solicitudes de licencia para separarse definitivamente del cargo.[19] En todos los casos, sus suplentes eran varones (Dávila 2012, 9).

No obstante el desalentador suceso, en algunas circunstancias, la acción y jurisdicción se han conjugado para el cumplimiento de la finalidad de la ley. Tal es el caso de la sentencia dictada por el TEPJF dentro del expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados,[20] para resolver las impugnaciones de María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Larase, diez mujeres de distintos partidos políticos que promovieron juicios ciudadanos en contra del acuerdo del Consejo General del IFE del 7 de octubre de 2011 (Acuerdo CG327/2011) por el cual se establecen los criterios para el registro de candidaturas a las diputaciones y senadurías por ambos principios para el proceso electoral federal 2011-2012.

---

19 En este contexto, la SCJN se pronunció en torno a la equidad de género en materia electoral. Para una revisión acerca de las posiciones interpretativas que se discutieron véase (Silva y Villeda 2010).

20 Los juicios ciudadanos que fueron radicados con los números de expediente SUP-JDC-12624/2011, SUP-JDC-12625/2011, SUP-JDC-12626/2011, SUP-JDC-12627/2011, SUP-JDC-12628/2011, SUP-JDC-12629/2011, SUP-JDC-12630/2011, SUP-JDC-12631/2011, SUP-JDC-12634/2011 y SUP-JDC-12635/2011.

Utilizando la perspectiva de género, en la sentencia se consideró que el IFE distorsionaba la excepción establecida en el artículo 219, párrafo 2,[21] para que los partidos políticos no aplicaran la cuota de género, por lo que se resolvió que, sin importar cuáles eran los procesos de selección intrapartidario, los partidos políticos debían postular a la Cámara de Diputados un mínimo de 120 fórmulas integradas por mujeres y 26 para la Cámara de Senadores,[22] con lo que se da cumplimiento al 40% de cuota de género y se cierra el candado para evitar que vuelva a presentarse el lamentable caso conocido como "las juanitas" (SUP-JDC-12624/2011 y acumulados).[23]

---

21 Exactamente el texto de este párrafo es el siguiente: "2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido."

22 Los juicios ciudadanos se interpusieron el 7 de noviembre de 2011 que por economía procesal y por combatir el mismo acto, fueron acumulados al SUP-JDC-12624/2011 y resueltos con la misma sentencia. El 14 de diciembre de 2011, el IFE dictó el acuerdo CG413/2011 para cumplir la sentencia y promovió el incidente de aclaración de sentencia ante la Sala Superior del TEPJF respecto a qué hacer cuando los procesos de selección internos no tengan la suficiente participación de mujeres para cumplir la cuota de género, cuál era el sentido de la excepción establecida en el artículo 219 del Cofipe y cómo dar cumplimiento a la sentencia cuando existían candidatos que ya se había registrado. El TEPJF consideró que el incidente más que plantear la aclaración de puntos oscuros, deficiencias, omisiones o errores simples de la sentencia, introducía cuestiones novedosas que no fueron parte de la controversia resuelta, por lo que lo declaró improcedente. (Sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, incidente de aclaración de sentencia 1).

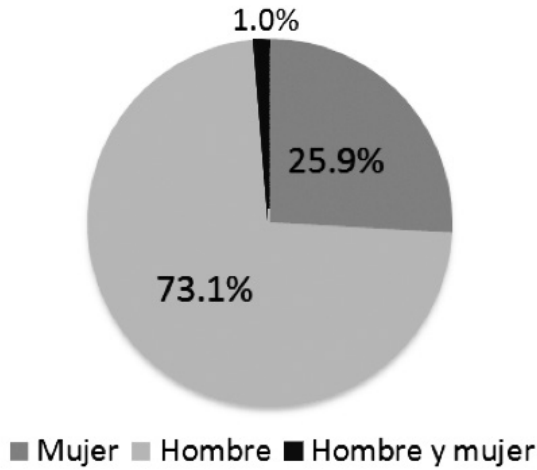
Posteriormente, el 22 de enero de 2012, una de las actoras, —María de los Ángeles Moreno— promovió incidente de inejecución de sentencia debido a que el IFE, al resolver una consulta realizada por el PAN, señaló que la sentencia sólo sería aplicable a las candidaturas realizadas por el método de designación directa. La Sala Superior revocó tal determinación y ordenó al responsable que notificara a los partidos la obligatoriedad de la cuota de género, vinculándolo además a su cumplimiento. (Sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, incidente de inejecución de sentencia). El 16 de marzo de 2012, Francisco Javier García Cabeza de Vaca, en su carácter de candidato del PAN a Senador por Tamaulipas, promovió otro incidente de aclaración de sentencia, ya que por un error de redacción se estableció que las cuotas de género eran obligatorias hasta en el caso de que las candidaturas resultaran de un proceso interno democrático, siendo que en realidad lo resuelto implicaba solamente que las fórmulas estuvieran integradas por personas del mismo sexo. La Sala Superior declaró infundada la aclaración y, una vez más, señaló que la interpretación del IFE en el acuerdo CG327/2011 hacía nugatorias las cuotas de género. (Sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, Incidente de aclaración de sentencia 2).

23 Se les denominó de esta forma en referencia al candidato del PT, Rafael Acosta Ángeles, apodado "Juanito", que en 2009 accedió, en caso de que ganara, a declinar el cargo como Jefe Delegacional de la demarcación política de Iztapalapa a favor de Clara Brugada, la candidata original del PRD, quien por resolución del TEPJF no pudo contender por ese partido político en la

Esta sentencia fue el último de los criterios para que pudiera establecerse la jurisprudencia por reiteración número 16/2012, con el rubro "CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO" (Jurisprudencia 16/2012).

Hasta diciembre de 2012, el TEPJF había resuelto 197 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano relacionados con la aplicación de cuotas de género, donde el 25.9% fueron promovidos por mujeres, 73.1% por hombres y un 1% por una mujer y un hombre (DEIJ y DAETEPJF 2012).[24]

Gráfica 1. JDC relacionados con la aplicación de la cuota de género por sexo del promovente



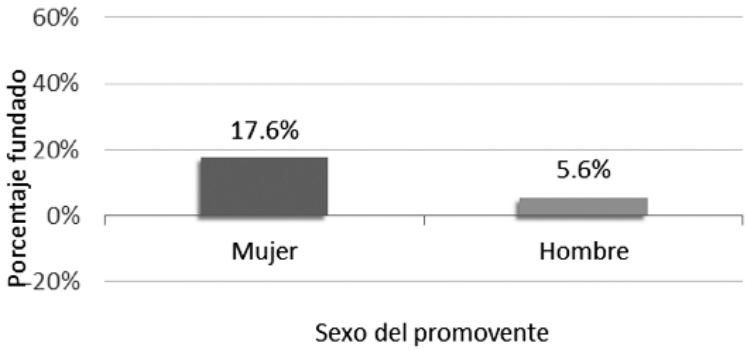
Fuente: TEPJF por medio de la DEIJ y la DAETEPJF (2012).

elección local, designándose en su lugar a Silvia Oliva Fragoso. Efectivamente, Juanito ganó y no sin varios tropiezos, declinó el cargo.

24 La información cuantitativa fue proporcionada por la Dirección de Estadística e Información Jurisdiccional y la Dirección de Análisis Estadístico del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

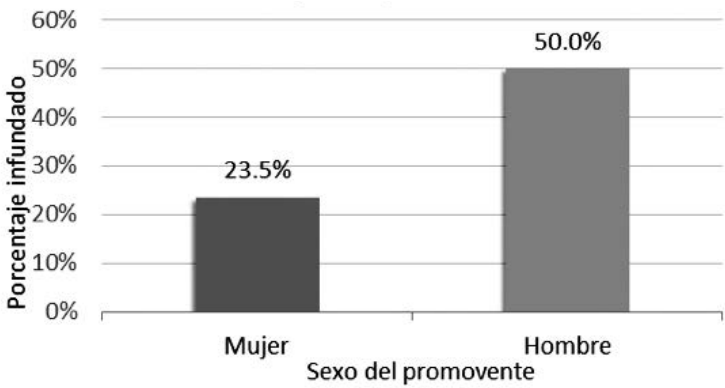
El sentido de las resoluciones dictadas favoreció en un 17.6% a la mujer y en un 5.6% al hombre, resultando infundados los agravios esgrimidos por una mujer en un 23.5% y en un 50% por un hombre (DEIJ y DAETEPJF 2012).

Gráfica 2. Porcentaje de juicios fundados



Fuente: TEPJF por medio de la DEIJ y la DAETEPJF (2012).

Gráfica 3. Porcentaje de juicios infundados



Fuente: TEPJF por medio de la DEIJ y la DAETEPJF (2012).

Resulta claro el papel determinante que ha jugado el TEPJF en el cumplimiento de lo establecido en el Cofipe respecto a las cuotas de género, ya que, en la práctica, la defensa y fortalecimiento de las acciones afirmativas

libran sus batallas más contundentes en la arena jurisdiccional.[25] Gracias a ello, la LXII legislatura del Congreso de la Unión es la que cuenta con mayor representación de mujeres en la historia de México, con 36% de diputadas y 33% de senadoras, como lo muestra la siguiente tabla de integración de la LXII legislatura por género y grupo parlamentario (Cámara de Diputados).

Cuadro 1. Integración de la LXII Legislatura. Cámara de Diputados

Grupo Parlamentario	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
PRI	131	61.5	82	38.5	213	42.6
PAN	77	67.5	37	32.5	114	22.8
PRD	64	63.4	37	36.6	101	20.2
PVEM	16	57.1	12	42.9	28	5.6
MC	12	60	8	40	20	4
PT	8	57.1	6	42.9	14	2.8
NA	5	50	5	50	10	2
TOTAL	313	62.6	187	37.4	500	100

Fuente: Cuadro extraído del sitio oficial de la Cámara de Diputados.

No obstante lo anterior, no podemos soslayar el hecho de que las mujeres no representan el 36% o el 40% de la población, sino el 50.89% (INEGI 2010), lo que obliga al obvio cuestionamiento en torno a si deben aumentarse las cuotas de género hasta llegar a la paridad.[26] Sin mayores amba-

[25] El Dr. José Ramón Cossío, actual Ministro de la SCJN, sostiene una postura en este sentido, al resaltar que la mejor forma de lograr una igualdad más efectiva es a través de la interpretación de la Constitución, para lo cual es necesario impulsarla artificialmente a través de litigio estratégico, comenzando por plantear los casos socialmente relevantes y jurídicamente plausibles, para después hacerlos procedentes en los tribunales, convencer a los jueces de resolver en un sentido particular, lograr que se ratifique ese criterio por los órganos superiores y, finalmente, lograr su reproducción a lo largo del orden jurídico, tal como sucedió en el caso popularmente conocido como *las juanitas* (Cossío 2012, 181-2).

[26] Al respecto, resalta la lucha del *movimiento por la paridad* que se inició a finales de los años 80 en Francia y que desembocó con la promulgación, el 6 de junio de 2000, en una ley conocida como "ley de paridad (*parité*)", por la que se ordenaba que el 50% de las candidaturas fueran

ges consideramos que sí, y no por un criterio esencialista que reivindique a las mujeres como mejores, o que sostenga que su aumento cuantitativo en los órganos legislativos signifique cambios profundos en la agenda legislativa a favor de los temas de la mujer (Elizondo 2010, 116), sino porque deben estar representadas en la misma medida en que existen en el mundo, sólo de esta manera nuestro congreso será un reflejo de los verdaderos intereses de la sociedad mexicana.

No puede estimarse, entonces, que con la existencia de las cuotas de género se discrimine a la población que no está favorecida por ellas, en este caso los hombres, debido a que son éstos los que siempre han dominado la escena política sin que se gobierne a una población compuesta exclusiva o mayoritariamente por hombres.

¿Cuotas de género en los puestos de dirigencia de los partidos políticos?

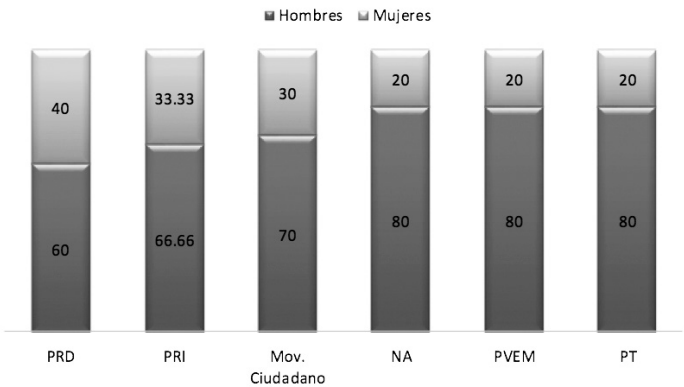
Como ya hemos expuesto, es un requisito para la constitución de un partido político exigido por el Cofipe (artículo 25, párrafo 1, inciso e, 2008) que en su declaración de principios se establezca la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres, lo que ha sido recogido por todos los partidos políticos en sus respectivos estatutos.

Si bien tal incorporación normativa ha sentado las bases para asegurar la participación política de la mujer al hacer obligatoria la cuota de género en la postulación de candidaturas, aún hay espacios al interior de los partidos políticos que permanecen intocados y reproduciendo esquemas contrarios a los esfuerzos promovidos a la luz de la equidad de género. Un ejemplo

ocupadas por mujeres. Si bien ya existían disposiciones parecidas en otros países, el enfoque de esta ley fue buscar la representación permanente de las mujeres en un porcentaje aproximado al que existen en la realidad, por lo que no se considera una cuota de género y se aleja de la premisa de que la inclusión de las mujeres implica la de ciertos intereses que de otra manera no podrían ser representados (Scott 2012, 17-9).

de esto son los puestos de dirección dentro de los partidos políticos, que son mayormente ocupados por hombres, en proporciones de un 80% frente a un 20%, aproximadamente, con excepción del PRD, en el que 60% de los integrantes de la Comisión Política Nacional son hombres y el 40% mujeres.

Gráfica 4. Género en las dirigencias partidistas



Fuente: PAN 2010-2013; PRI s. f.; PRD s. f.; NA s. f.; PVEM 2011 y MC s. f.[27]

Por lo anterior, cabe cuestionarse ¿deben existir cuotas de género en las dirigencias de los partidos políticos? Aunque tal vez en este caso la pregunta pertinente es ¿por qué no?

Debe entenderse que la participación política de las mujeres no es una concesión, sino un derecho que tiene como finalidad garantizar la representatividad de poco más de la mitad de la población de nuestro país, por lo que su presencia en los liderazgos de los partidos políticos no sólo es deseable, sino necesaria.

---

27 La información del Consejo Político Nacional del PT fue proporcionada directamente por el partido. Asimismo, cabe destacar que el 22 de septiembre de 2013 Mónica Arreola, la única mujer parte de la dirigencia del Partido Nueva Alianza, renunció a su cargo partidista sin que hasta el momento de escribir el presente artículo se señalara quién la sustituiría.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que la CPEUM ha establecido que los partidos son entidades de interés público, entre cuyas finalidades está la de promover la participación en la vida democrática del país, por lo que son copartícipes de la obligación que tiene el Estado para eliminar los obstáculos en la participación de las mujeres y todas las formas de discriminación en su contra, obligación que, según la CEDAW (artículo 2, inciso e, 1979), abarca también a todas las organizaciones dentro del Estado, entre ellas los partidos políticos. Ello no afecta su ámbito de autodeterminación, ya que están obligados a observar la CPEUM (artículo 99, fracción V, 2013) y, con ello, también lo están a conformar su actuar con los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos que se consideran parte de la propia Carta Magna (contradicción de tesis 293/2011a y 293/2011b).

Aún más, las cuotas de género han sido establecidas ya como una obligación para las empresas privadas en la Unión Europea, lo que logró doblar la presencia de las mujeres en los consejos de las mayores empresas en Francia y un notable incremento en otros países como Italia, Bélgica, Noruega, Macedonia, Suecia, Finlandia, entre otros (Comisión Europea 2012). La meta es lograr para el 2020, que el 40% de los consejos de administración sean integrados por mujeres.

En esta tesitura, si las cuotas de género han resultado efectivas en empresas que operan con capital privado, mayor razón hay para imponerlas dentro de organismos de interés público que reciben financiamiento estatal, como son los partidos políticos.

Así pues, no debemos olvidar el papel que desempeñan los partidos políticos, que se han convertido en instituciones centrales del Estado democrático, por diferentes razones que destacados académicos han señalado ya en el pasado: 1) son agentes privilegiados del proceso electoral y de la composición del Congreso; 2) están dotados con financiamiento público para realizar la competencia electoral, espacios en medios masivos de comunicación, excepciones fiscales, así como con leyes e instituciones

que protegen sus derechos; 3) son los actores de las propuestas o modificaciones legales de todo orden; 4) son los protagonistas de la puesta en marcha de los equilibrios entre poderes; 5) su poder se extiende en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, así como en la rama legislativa y ejecutiva (Becerra, Salazar y Woldenberg 2000, 64).

Los partidos políticos son instrumentos indispensables de la democracia —"no hay atajos ni escapatorias a la democracia con partidos" (Becerra, Salazar y Woldenberg 2000, 66)— pero precisamente por esa centralidad que se les otorga, tienen una mayor responsabilidad de ser productivos, de abonar al crecimiento del país, de buscar y abrir los caminos para integrar a todas las voces en sus filas, de fortalecer a sus integrantes de ambos sexos y accionar los mecanismos para permitirles acceder a todos los espacios al interior de los mismos.

Nada de esto es una novedad, pero muy poco es realmente llevado a la práctica, por eso seguimos insistiendo en buscar alternativas viables que hagan realidad la necesidad de incorporar y fortalecer a las mujeres en posiciones de liderazgo al interior de los partidos, como un primer paso para el mejoramiento de la condición de la mujer en el ámbito político que, eventualmente, pueda verse reflejado en el ámbito social.

La transición a la que asistimos en el siglo XXI nos obliga a reflexionar, imaginar y proponer la forma en que las dirigencias de los partidos políticos tengan más mujeres en su integración, lo que necesariamente conlleva una reforma legislativa que ayude a eliminar los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres por su condición de desigualdad frente a los hombres; de esta forma no se dejará a la buena fe de los partidos políticos su inclusión y permitirá, de ser necesario, que el TEPJF responda a los reclamos de quienes han sido confinadas al ámbito privado del hogar y el cuidado de otros seres.

Recordemos que, esencialmente, la lucha de la mujer es una lucha por el cambio de estructuras sociales (Álvarez 1989, 302). La democracia es una estructura social, que descansa sobre la base de la equidad de género,

pero se requieren acciones afirmativas que permitan su materialización y ejercicio efectivo en la vida política del país.

Baste advertir que, si bien entre el 40 y 50% de las militancias partidarias en México son de mujeres, su participación está mayormente restringida a constituir las bases y órganos de apoyo de los partidos, pues aún no tienen representatividad en los órganos de conducción ni en la toma de decisiones (González 2011, 8). Dicha situación es sumamente relevante; para algunos, muestra que los partidos políticos no gozan de cabal salud, pues presentan, entre otros problemas, falta de representatividad y falta de democracia interna (Córdova 2011, 343), ya que existen otros espacios dentro de los partidos políticos que no han sido abiertos a la inclusión de las mujeres.

Derivado de lo anterior, es visible casi como regla política de participación que "entre más se asciende en cualquier jerarquía política, más escasas son las mujeres" (Álvarez 1989, 306). En ese sentido, debe considerarse que la participación política formal de las mujeres incluye no sólo órganos de apoyo, candidaturas o puestos en el gobierno, sino también, y principalmente, cargos centrales y representaciones de partido.

Como integrantes de nuestro sistema democrático, los partidos políticos cumplen diversas funciones generales, entre ellas, garantizar la vigencia del sistema democrático, representar a la sociedad de la que forman parte, ser el conducto a través del cual los ciudadanos se involucren y participen activamente en el ejercicio y fortalecimiento de la democracia, definir las agendas políticas, organizar coaliciones de votantes, amplificar las voces de grupos difusos y hacer responsables a los funcionarios públicos (Pildes 2010, 2).[28]

---

[28] Mientras que este conjunto de tareas en una "democracia de calidad" son concebidas como funciones procedimentales, las tareas más específicas de vincular sociedad y Estado, representando y expresando efectivamente las demandas ciudadanas, se conocen como funciones de legitimidad, dentro de las cuales, consideramos que bien podrían inscribirse las acciones a favor de la equidad de género en la dirigencia de los partidos (Martínez 2009, 54).

En esa misma línea, se puede sostener que los institutos políticos también cumplen funciones específicas en una democracia, que tienen que ver con el papel fundamental que desempeñan en el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, en razón de que tienen la capacidad de implementar políticas internas, paralelas y/o complementarias al sistema electoral para promover la inclusión de las mujeres (Hernández 2011, 11).[29]

Entre algunas formas de promover la inclusión y participación activa de las mujeres a los cargos de importancia de los partidos políticos formalmente estructurados están: a) La introducción de nuevos temas o discursos de equidad en sus programas y plataformas electorales; b) Cambios en el gobierno interno y el procedimiento de toma de decisiones, y c) Reformas en el sistema interno de selección de candidatos. Mientras que la primera de ellas es retórica, las otras dos pueden presentarse también como acciones afirmativas (Hernández 2011, 25).

De atenderse seriamente, es posible que con el tiempo pueda esperarse que la implementación de dicha inclusión resulte benéfica por varias razones, entre ellas, porque se propiciaría la introducción de valores, prioridades y perspectivas de grupo al interior de los partidos, que por ahora no son representados cabalmente y, en contraste, su ausencia en cargos de dirección puede reforzar la marginación en otros ámbitos de la vida social (Hernández 2011, 14-5).

En ese orden de ideas, cabe considerar que existen dos tesis generales sobre la regulación jurídica de los partidos (Farrera 2011, 92), una de las cuales soporta la tendencia de inclusión: 1) La que sostiene que el Derecho no debe regular detalladamente la vida de los partidos políticos sino limitarse a señalar normas generales; y 2) La que sostiene la necesidad de una regulación de carácter complementario a la regulación general sobre la base de la necesidad de regular a los partidos en un máximo nivel jurídico, como una garantía eficaz para el buen funcionamiento del sistema democrático.

---

[29] Hablamos de políticas complementarias y paralelas a la obligación jurídica de los partidos políticos, contenida en el numeral 218 del Cofipe de promover y garantizar la igualdad de oportunidades y paridad de género en la vida política del país.

Dependiendo del contexto, las diferentes constituciones y tribunales sostienen diversas posturas en lo referente a si los partidos políticos deben gozar de un amplio derecho constitucional a la autonomía, desde el sistema alemán que expresamente la rechaza —regulando constitucionalmente la estructura interna y organización de los partidos— hasta el sistema norteamericano que descansa en el extremo opuesto, favoreciendo plenamente la autonomía.[30] En México esta discusión está abierta y aún no hay una definición judicial concreta ni definitiva en el tema, pero confiamos en que, eventualmente, el TEPJF encuentre un equilibrio adecuado, a la luz de nuestro contexto.

A pesar de que para algunos esto puede significar un conflicto para la llamada "autodeterminación de los partidos", creemos que tal conflicto es aparente, ya que principalmente debe prevalecer el cabal cumplimiento del mandato constitucional de igualdad de oportunidades e igualdad de género, cuyo acatamiento compete también a los partidos políticos.

Con todo, y al margen de la discusión acerca de la autonomía de los partidos, no puede cuestionarse que

> los regímenes constitucionales deben proteger el papel de los partidos políticos en los procesos democráticos y proteger la democracia de los intentos tendenciosos [de los propios partidos] de manipular las reglas del compromiso político (Pildes 2010, 2).

Pues así como son vehículos indispensables, también suelen ser obstáculos para una democracia sustantiva (Martínez 2009, 55).

---

30 Discusión claro, que inevitablemente genera cuestionamientos acerca de si una autonomía semejante impulsa o socava el sistema democrático (Pildes 2010, 15). En el contexto de esta discusión cabría examinar la línea que se ha dado en llamar "democracia de calidad", que tomando seriamente la desconfianza popular hacia los partidos políticos, avanza soluciones para contrarrestar el problema, de la que se desprende que una "democracia de calidad" abogaría por una mayor reglamentación constitucional de las obligaciones democráticas de los partidos, relacionadas con su organización y funciones (Martínez 2009, 54-60).

Así pues, si bien es cierto que hay alternativas, no debe perderse de vista que actualmente las acciones afirmativas en este rubro presentan la desventaja de estar sujetas a la voluntad política de los partidos, lo cual debe evitarse a toda costa, a fin de impedir que su implementación se asuma como una concesión y no como una obligación de largo plazo (Hernández 2011, 30).

Partidos políticos. El porcentaje de recursos destinados a las mujeres

Una medida afirmativa a cargo de los partidos políticos es el destino del 2% del financiamiento público al que tienen derecho anualmente para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, contenido en el artículo 78, base primera, fracción V del Cofipe.

Aun así, existen todavía múltiples resistencias para cumplir cabalmente con el mandato constitucional de igualdad de oportunidades e igualdad de género, ya que aún no existe un real y riguroso cumplimiento de los principios en materia de equidad de género al interior de los partidos políticos (González 2011, 8), hablando no sólo de la distribución entre hombres y mujeres a cargos de elección popular, sino también en lo referente a su inclusión en los cargos de dirección y representación de los propios partidos.

Esta resistencia ha sido especialmente visible en la obligación esencial de los partidos políticos de destinar el porcentaje señalado de su presupuesto anual a actividades que favorezcan el empoderamiento político de las mujeres, ya que la Sala Superior del TEPJF ha confirmado las resoluciones del Consejo General del IFE que sancionaron a diversos partidos políticos por incumplir con dicha obligación en los ejercicios fiscales 2008 a 2010.

Como botón de muestra, en los recursos de apelación: SUP-RAP-291/2009, SUP-RAP-174/2010, SUP-RAP-175/2010, SUP-RAP-179/2010 y SUP-RAP-515/2011, se evidenció que diversos partidos políticos (PRD, PT, PRI y PVEM) no aplicaron los recursos destinados a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, o bien, lo gastaron en otros conceptos que en nada beneficiaban a este objetivo, por lo que la

Sala Superior del TEPJF confirmó las resoluciones del Consejo General del IFE que los sancionaron.

Más allá de la resistencia al interior de los partidos, se ha advertido un proceso lento y gradual de cumplimiento que ha venido reflejándose desde el año 2008 (año en que se implementó la disposición) al 2011. En 2008, el PRD fue el único partido que incumplió, al omitir destinar $8.4 millones de pesos al rubro de capacitación de las mujeres, por lo que se hizo acreedor a una sanción por $1.7 millones de pesos.

Para el ejercicio 2009 —segundo año de aplicación— fueron dos partidos los que incumplieron, el PRD con $7.7 millones de pesos y el extinto Partido Social Demócrata (PSD) con $1.9 millones de pesos. El PRD tuvo que enfrentar una sanción por $3 millones de pesos. El PSD no fue sancionado, en virtud de que ya había perdido su registro.

Durante el tercer año de aplicación, correspondiente al ejercicio 2010, el PRI incumplió con $2.7 millones de pesos; fue sancionado con $1.3 millones de pesos, mientras que el PRD incumplió en $460 mil pesos, por lo que fue sancionado con $346 mil pesos. Venturosamente, el 2011 fue el cuarto año de aplicación y todos los partidos políticos cumplieron.[31]

Las cifras son cada año más alentadoras, pero no se debe perder de vista que el 2% de presupuesto destinado a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres[32] no es una meta, sino un medio que se propone objetivos más amplios y ambiciosos en el proceso de lograr la paridad de género, lo cual significa que hay mecanismos y es-

---

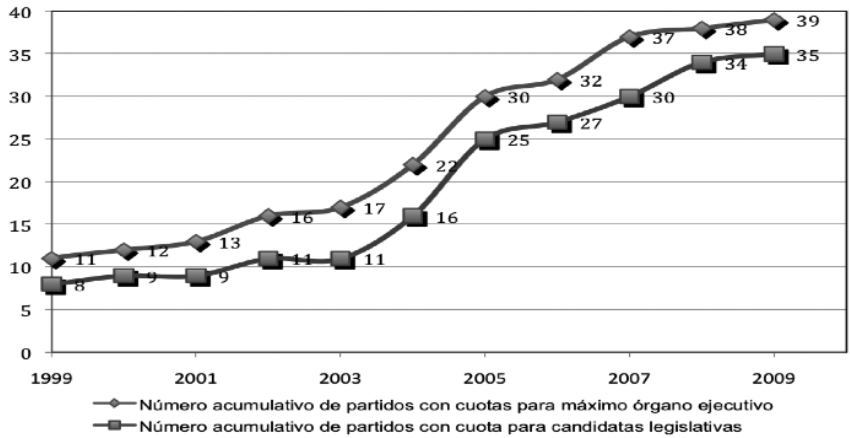
31 Información obtenida mediante consulta a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE.

32 Al respecto, la Dra. María Macarita Elizondo Gasperín, ex consejera del IFE, adelantó en su momento algunas propuestas para mejorar el liderazgo político de las mujeres, entre las que se encuentran: a) crear un rubro específico del dictamen consolidado elaborado por la Unidad de Fiscalización del IFE, que contenga la información muestral comprobatoria de las actividades de educación y capacitación política de las mujeres; b) especificar el destino de las multas aprobadas por el Consejo General a los partidos políticos que no acrediten haber cumplido con la obligación señalada en el artículo 78, párrafo 1, inciso a, fracción V del Cofipe; c) capacitación específica hacia un verdadero liderazgo político de las mujeres; d) democratización real dentro de los partidos; e) fortalecimiento de las oficinas de mujeres al interior de los partidos políticos; f) fortalecimiento de lazos y redes con instituciones especializadas (Elizondo 2010, 118-21).

trategias adicionales que los partidos políticos pueden implementar en su estructura organizativa.

El proyecto de la equidad de género dentro de los partidos políticos es posible, pues como se muestra a continuación, hay un creciente número de partidos políticos en América Latina que han adoptado cuotas de género en su máximo órgano ejecutivo y tienen candidatas legislativas, lo cual representa un avance sumamente loable.

Gráfica 5. Tendencia de la adopción de las cuotas de género



Fuente: (Hernández 2011, 48).

Como se advierte de lo sucedido en otros países, los resultados favorables en materia de equidad de género son producto de esfuerzos sostenidos y permanentes durante varios años, cuyos efectos sólo serán visibles a largo plazo. Por tanto, al ser una tarea inacabada, requieren un esfuerzo consistente de supervisión estatal para su plena y natural adopción.

Conclusiones

Como se ha evidenciado a lo largo de este trabajo, en la actualidad, la participación de la mujer en cargos de importancia política y alta responsabilidad ha aumentado progresivamente, sin embargo, el proceso ha sido lento.

En la medida en que la posición de la mujer en la esfera política adquiera un mayor auge, se generarán más y mejores puestos de poder y, presumiblemente, ello se traducirá en una mejor representación.

El análisis planteado evidenció que en el ordenamiento jurídico mexicano se considera la diferencia sexual para lograr la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, dado que se ha reconocido constitucionalmente el principio de dignidad de la persona, que se manifiesta, a su vez, en el principio de igualdad ante la ley y de igual protección de la ley (CPEUM, artículo 4, 2013; CIPSEVM, artículo 4, inciso f, 1994), así como la prohibición de toda clase de discriminación (CPEUM, artículo 1, 2013; CEDAW, artículo 1, 1979), por lo que nuestro ordenamiento rechaza la neutralidad del derecho ante la diferencia sexual jerarquizada y la toma en cuenta para establecer medidas que dan un tratamiento especial a las mujeres, entre otros ámbitos en el de su participación política. Tal es el sustento para el establecimiento de las distintas acciones afirmativas previstas en el Cofipe, consistentes en la cuotas de género, las listas cierre y el destino obligatorio del 2% del presupuesto de los partidos políticos para la promoción del liderazgo y participación política de las mujeres.

Si bien la perspectiva de género ya forma parte de varios instrumentos del ordenamiento jurídico mexicano, el cambio real enfrenta resistencias debido a que debe operar en la concepción que la sociedad tiene sobre el papel de las mujeres, en la cual están incluidos los propios partidos políticos. Sin embargo, —y sin restar importancia a las reformas legislativas que pudieran promulgarse para los efectos— no deben desatenderse las áreas de oportunidad que proveen los instrumentos y acciones legales previstas en el derecho vigente, como parte de las acciones deseables a emprenderse, que permitan la obtención de resoluciones que trasciendan más allá de litigio que resuelven, sobre todo dentro del nuevo marco introducido en México desde la reforma del 10 de junio de 2011.

Un esfuerzo de esta naturaleza quedó demostrado con la paradigmática resolución sobre cuotas de género, dictada en el expediente de la sen-

tencia SUP-JDC-12624/2012 y acumulados, prueba fehaciente de que las mujeres no se encuentran fatal e inexorablemente divididas por sus diferencias ideológicas, lealtades partidarias o, simplemente, por el hecho de ser mujeres, ya que este litigio fue una acción concertada entre mujeres de diferentes partidos políticos con el objetivo común de lograr el cumplimiento de la ley, cuyos efectos fueron no sólo coyunturales sino la generación de un criterio de aplicación obligatoria sobre casos análogos.

Del análisis de estas experiencias, llegamos a la conclusión de que las resistencias propias que se suscitan ante las acciones afirmativas para la participación política de las mujeres pueden neutralizarse mediante la supervisión del IFE y del TEPJF, ya que si bien los partidos políticos gozan de autodeterminación, no pueden sustraerse del ordenamiento jurídico de nuestro país que —ahora en materia de derechos humanos— favorece la progresividad y la protección más amplia a las personas.

Finalmente, queremos apuntar la importancia de considerar que así como existen prácticas sociales que son positivizadas para concederles un carácter formal y vinculante, también existen, por otro lado, nociones cuya adopción del sistema jurídico se considera deseable; nociones que moldean y diseñan los cauces en los cuales las prácticas sociales han de transitar, mismas que, al no ser parte de las nuestras prácticas previas, requieren de tiempo para ser internalizadas.

Como todas las nociones que se integran al sistema jurídico sin que previamente hubieran existido en la conciencia social, la equidad de género —como una perspectiva deseable en el ámbito público— requiere de tiempo para ser plenamente comprendida y gradualmente adoptada tanto por los órganos del Estado como por la sociedad civil y los partidos políticos. No obstante, las acciones a favor de esta tarea ya han comenzado a rendir importantes resultados y creemos que se trata de una transformación permanente que no se detendrá.

Fuentes consultadas

Acuerdo CG327/2011. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE INDICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A LOS DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012. Consejo General del IFE. 7 de octubre de 2011. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/octubre/CGex201110-07/CGe71011ap9.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

—— CG413/2011. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA EMITIDA POR LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-JDC-12624/2011 Y ACUMULADOS, SE MODIFICA EL ACUERDO NÚMERO CG327/2011, POR EL QUE SE INDICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A LOS DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012. Consejo General del IFE. 14 de diciembre de 2011. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/diciembre/CGex201112-14/CGe141211ap12.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

Álvarez Ponce de León, Griselda. 1989. La mujer en la política. En *Seminario sobre la participación de la mujer en la vida nacional,* comp. Patricia Galeana de Valadés. 301-9. México: UNAM.

Añón, María José. 2001. *Igualdad, diferencias y desigualdades.* México: Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política.

Asís Roig, Rafael de. 1998. "El abuso de las mayorías y de la minorías. Una aproximación conceptual". En *Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*. Año III. Número 6. Febrero. 255-78.

Becerra, Ricardo; Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

Birgin, Haydée. 2000. *El derecho en el género y el género en el derecho*. Buenos Aires: Biblos.

Cámara de Diputados, LXII Legislatura. s.f. Integración por género y Grupo Parlamentario. Disponible en http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_genero.php (consultada el 23 de octubre de 2013).

Camp, Roderic A. 1979. "Women and political leadership in Mexico: A comparative study of female and male political elites". En *The Journal of Politics*. Vol. 41. Issue 02. Mayo. 417-41.

CEDAW. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 1979. Disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm (consultada el 23 de octubre de 2013).

CIPSEVM. 1994. Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém Do Pará). Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html (consultada el 23 de octubre de 2013).

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Cámara de Diputados. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

Comisión Europea. 2012. *Informe general sobre la actividad de la Unión Europea* (2011). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en http://europa.eu/generalreport/pdf/rg2011_es.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

Contradicción de tesis 293/2011a. Contradicción de tesis suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 2 de septiembre de 2013. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/02092013PO.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

—— 293/2011b. Contradicción de tesis suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/03092013PO.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

Córdova Vianello, Lorenzo. 2011. "Partidos políticos y representación política". En *Pasado, presente y futuro de los partidos políticos en México,* coords. Hugo Sánchez Gudiño y Gonzalo Farrera Bravo, 341-55. México: Cámara de Diputados LXI Legislatura-UNAM-Porrúa.

Cossío, José Ramón. 2012. "Inocular el virus de la equidad. Un programa jurídico para la equidad de género". En *Debate feminista.* Vol. 46. Año 23. Octubre de 2012, 173-86. México.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. México: TEPJF.

Dávila Calderón, Sergio. 2012. Nota introductoria. En *De la in/utilidad de la cuota de género. La diputada que no quería ser… Comentarios a las sentencias SUP-JDC-3049/2009 y SUP-JDC-3048/2009 ACUMULADO, autora:* Mercedes Barquet Montané. México: TEPJF. 15-25.

DEIJ y DAETEPJF. Dirección de Estadística e Información Jurisdiccional y la Dirección de Análisis Estadístico del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2012. "Información de los juicios para la protección de los derechos político-electorales relacionados con la cuota de género". Diciembre de 2012.

Díez-Picazo, Luis María. 2008. *Sistema de derechos fundamentales.* 3ª ed. Navarra: Aranzadi. Ed. Cizur Menor.

Dworkin, Ronald. 2002. *Los derechos en serio*, trad. de Marta Guastavino. Barcelona: Gedisa.

Elizondo Gasperín, María Macarita. 2010. "Equidad de género y desarrollo del liderazgo político de las mujeres en la legislación electoral mexicana". En *Revista Fepade Difunde*. Vol. 1. Número 20. 113-21. México: Procuraduría General de la República.

Farrera Bravo, Gonzalo. 2011. Los partidos políticos en México: del estamento privilegiado a la sujeción al Estado de Derecho, coords. Hugo Sánchez Gudiño y Gonzalo Farrera Bravo. 63-108. México: Cámara de Diputados LXI Legislatura-UNAM-Porrúa.

Femenías, María Luisa. 1999. "Igualdad y diferencia en democracia: una síntesis posible". En *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. Número 33, 109-32.

Ferrajoli, Luigi. 2006. *Derechos y garantías. La ley del más débil,* trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. 5ª ed. Madrid: Trotta.

Flores Dávila, Julia Isabel, coord. 2007. *La diversidad sexual y los retos de la igualdad y la inclusión*. Colección Estudios 5. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

González Oropeza, Manuel. 2011. "Los partidos políticos como promotores de la participación de género". En *Revista Lex, Difusión y Análisis*. Año XV. Número 189. Marzo. 7-19. México.

Hernández Monzoy, Andira. 2011. *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos. Políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina.* Temas selectos de derecho electoral, 19. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. Censo de Población y Vivienda de 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est (consultada el 23 de octubre de 2013).

Jurisprudencia 16/2012. CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO. Disponible en http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=16/2012 (consultada el 23 de octubre de 2013).

Kitschelt, Herbert. 1993. "Social Movements, Political Parties, and Democratic Theory". En *The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Citizens, Protest, and Democracy,* ed. Richard D. Lambert. Vol. 528. Julio. 13-29. EUA: Sage Periodicals Press.

Leguina, Joaquín. 1997. "La igualdad y la diferencia". En *Leviatán. Revista de hechos e ideas.* II Época. Número 67. Primavera. 5-16.

LFPED. 2013. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. México: Cámara de Diputados. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

LGAMVLV. 2013. Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. México: Cámara de Diputados. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

LGIMH. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. 2012. México: Cámara de Diputados. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

Lipovetsky, Gilles. 2007. *La tercera mujer. Permanencia y revolución de lo femenino*, trad. Rosa Alapont. 6ª ed. Barcelona: Anagrama.

Magaloni Kerpel, Ana Laura y Ana María Ibarra Olgín. 2008. "La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una defensa adecuada". En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm. 19. Julio-diciembre. 107-47.

Martínez González, Víctor Hugo. 2009. "Partidos políticos y calidad de la democracia. Notas para un 'nuevo' debate". En *Apuntes electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*. Año VIII. Núm. 35. Enero-marzo. 47-68

Massolo, Alejandra. 2006. *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina.* República Dominicana: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la promoción de la mujer (INSTRAW).

MC. Movimiento Ciudadano. s.f. Sección Directorio, en Micrositio Transparencia. Disponible en http://www.movimientociudadano.org.mx/ (consultada el 23 de octubre de 2013).

——. 2011. *Estatutos del Partido Político Nacional Movimiento Ciudadano*. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2011/octubre/CGex201110-07/CGe71011rp11_x3.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

Mill, John Stuart. 2010. *El sometimiento de la mujer*, trad. Carlos Mellizo. Madrid: Alianza Editorial.

NA. Nueva Alianza. "Comité de Dirección Nacional". Disponible en http://www.nueva-alianza.org.mx/acerca-de-nueva-alianza/comite-de-direccion-nacional.aspx (consultada el 23 de octubre de 2013).

——. 2011. *Estatuto de Nueva Alianza.* Disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs_pdf/estatuto_NA_sept2005.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

ONU. Organización de las Naciones Unidas. 1989. Observación General no. 18, No discriminación, 10 de noviembre de 1989. Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/37, párrafo 6. Disponible en http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom18.html (consultada el 23 de octubre de 2013).

PAN. Partido Acción Nacional. 2008. *Estatutos.* Disponible en http://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/Estatutos-XVI-Asamblea-Nacional.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

——. 2010-2013. "Directorio de los órganos estatales y municipales del Partido". En Micrositio Transparencia. Disponible en http://www.pan.org.mx/transparencia/ (consultada el 22 de octubre de 2013).

Paoli Bolio, Francisco José. 2006. *La transición incompleta*. México: Granados Chapa Editores.

Pérez Portilla, Karla. 2005. *Principio de igualdad: alcances y perspectivas.* México: IIJ, UNAM-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1589 (consultada el 22 de octubre de 2013).

Pildes, Richard H. 2010. "Political Parties and Constitutionalism". En *Public Law and Legal Theory Research Paper Series, Working Paper,* núm. 10-13. Marzo. EUA: New York University School of Law. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1550905 (consultada el 22 de octubre de 2013).

PRD. Partido de la Revolución Democrática. s.a. "Comisión Política Nacional" en Micrositio Estructura Orgánica. Disponible en http://www.prd.org.mx/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=158 (consultada el 23 de octubre de 2013).

——. 2011. *Estatuto del Partido de la Revolución Democrática*. Disponible en http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto2011.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

PRI. Partido Revolucionario Institucional. s.a. "Comité Ejecutivo Nacional". Disponible en http://pri.org.mx/TransformandoaMexico/NuestroPartido/DirectoriosNacionales.aspx (consultada el 23 de octubre de 2013).

——. 2011. *Estatutos del Partido Revolucionario Institucional.* Disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/docs_pdf/PRI_ESTATUTOS.PDF (consultada el 23 de octubre de 2013).

PT. Partido Político del Trabajo. 2011. *Estatutos del Partido Político del Trabajo.* Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-DocumentosBasicos/DEPPP-DocumentosBasicos-pdfs/PT/ESTATUTO-PT.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

PVEM. Partido Verde Ecologista de México. *Estatutos.* Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Documentos

Basicos/DEPPP-DocumentosBasicos-pdfs/PVEM/Estatutos-Verde.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

——. 2011. "ÓRGANOS DE GOBIERNO PARTIDO VERDE". Diponible en http://www.partidoverde.org.mx/pvem/wp-content/uploads/2011/01/Organos_de_Gobierno.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

Rivera León, Mauro Arturo. 2010. "Jurisdicción constitucional: ecos del argumento contramayoritario". En *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm. 22. Enero-junio. 223-60.

Rosenfeld, Michel. 1998. "Hacia una reconstrucción de la igualdad constitucional". En *Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas,* trad. de Javier Dorado Porras. Año III. Número 6. Febrero. 411-43.

Salazar Ugarte, Pedro. 2006. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica-IIJ, UNAM.

Scott, Joan Wallach. 1992. "Igualdad *versus* diferencia: los usos de la teoría postestructuralista". En *Debate feminista.* Año 3. Vol. 5. Marzo de 1992. 87-107. México.

—— 2012. *Parité! La igualdad de género y la crisis del universalismo francés*, trad. Guillermina Cuevas Mesa. México: Fondo de Cultura Económica.

Sentencia SUP-JDC-12624/2011 Y ACUMULADOS. ACTORAS: MARÍA ELENA CHAPA HERNÁNDEZ Y OTRAS. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm (consultada el 23 de octubre de 2013).

—— SUP-JDC-12624/2011 Y ACUMULADOS, INCIDENTE DE ACLARACIÓN DE SENTENCIA 1. INCIDENTISTA: SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011-Inc1.htm (consultada el 23 de octubre de 2013).

— SUP-JDC-12624/2011 Y ACUMULADOS, INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. ACTORA INCIDENTISTA: MARÍA DE LOS ÁNGELES MORENO URIEGAS. AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL INCIDENTE: DIRECTOR EJECUTIVO DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011-Inc2.htm (consultada el 23 de octubre de 2013).

— SUP-JDC-12624/2011 Y ACUMULADOS, INCIDENTE DE ACLARACIÓN DE SENTENCIA 2. ACTORA INCIDENTISTA: MARÍA DE LOS ÁNGELES MORENO URIEGAS. AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL INCIDENTE: DIRECTOR EJECUTIVO DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011-Inc2.htm (consultada el 23 de octubre de 2013).

— SUP-RAP-291/2009. ACTOR: PARTIDO DEL TRABAJO. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Disponible en http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/SUP-RAP-0291-2009.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

— SUP-RAP-174/2010. RECURRENTE: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Disponible en http://ius.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-174-2010.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

— SUP-RAP-175/2010. RECURRENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0175-2010.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

— SUP-RAP-179/2010. RECURRENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL

DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Disponible en http://www.jurisprudenciaelectoral.org/sites/default/files/SUP-RAP-0179-2010.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

—— SUP-RAP-515/2011. ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0515-2011.pdf (consultada el 23 de octubre de 2013).

—— ST-JDC-91/2013. ACTORES: CELESTINO ÁBREGO ESCALANTE E IVÁN MERA CURIEL. AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE HIDALGO. Disponible en http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JDC-0091-2013.pdf (consultada el 22 de octubre de 2013).

Silva García, Fernando y Villeda Ayala, Alfredo. 2010. "La equidad de género en materia electoral". En *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 22. Enero-junio. 381-410. México.

Tesis IV.2o.A.J/15. PENSIÓN POR VIUDEZ. EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, AL ADICIONAR REQUISITOS PARA EL VIUDO EN RELACIÓN CON LOS EXIGIDOS A LA VIUDA PARA SER BENEFICIARIOS DE AQUÉLLA, TRASGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD. En *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Décima época. Libro XII. Septiembre de 2012. Tomo 3.

Sección Estados

Competencia residual del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Morelos ante violaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos

Residual competence of the Electoral Judiciary Court of the State of Morelos in the presence of violations of electoral politic rights of the citizens

Carlos Alberto Puig Hernández (México)*
Mónica Sánchez Luna (México)**

Fecha de recepción: 13 de noviembre de 2012.
Fecha de aceptación: 25 de abril de 2013.

Resumen

Dentro de las atribuciones de las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), no se encuentran previstas las hipótesis legales que consideren su competencia para conocer violaciones a los derechos inherentes al acceso y ejercicio del cargo de ciudadanos electos para ocupar los cabildos de los ayuntamientos municipales; por tanto, en términos del artículo 124 constitucional federal, tal atribución debe considerarse reservada a los estados por competencia residual.

---

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Magistrado titular de la Ponencia Uno y presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Morelos. carlospuig_3@hotmail.com.

** Licenciada en Derecho. Secretaria proyectista A y notificadora, adscrita a la Ponencia Uno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Morelos. monicaluna04@msn.com.

Por otra parte, la normatividad prevé que las Salas Regionales son competentes para conocer acerca de la violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento; no obstante, y considerando que las Salas del TEPJF constitucionalmente cuentan con las facultades de conocer, en segunda instancia, de actos definitivos en las entidades federativas y de presuntas violaciones cometidas por las autoridades electorales locales, lo procedente es que el Tribunal local conozca de los actos citados por competencia residual, en primera instancia.

PALABRAS CLAVE: competencia residual, Tribunal local, derechos político-electorales.

ABSTRACT

Among the attributions of the Supreme and Regional Courts of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF), are not the legal hypothesis that consider the jurisdiction to hear violations inherent rights and activity of citizens elected to be part of the City Council, by thus, in terms of article 124 federal Constitution, such attribution is reserved to the states for residual competence.

Moreover, the regulation provides that the Regional Courts have jurisdiction over the violation of the right to be voted in the elections of various municipal public servants, different from those who are elected to serve on the Council, nevertheless, and considering that the TEPJF Courts constitutionally have the authority to hear final acts in the states and allege violations by local election authorities on a second instance, it is appropriate that the local Court by residual jurisdiction know of the acts listed in the first instance.

KEYWORDS: residual jurisdiction, local Court, political and electoral rights.

Introducción

La competencia entre la Federación y las entidades federativas ha sido un tema abordado por muchos doctrinarios y, hasta cierto punto, resulta claro su funcionamiento; sin embargo, la voluntad de los congresos constituyentes ha sido la de crear gobiernos dotados de leyes por medio de las cuales les otorga un amplio campo de ejercicio, con el afán de evitar lo que en los hechos históricos se ha suscitado ante la intervención del gobierno federal en asuntos atinentes a los estados.

Respecto a este tema, Hans Kelsen (1995, 334) señaló que el Estado federal se caracteriza por el hecho de que los estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, que el órgano legislativo de cada estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos estados miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus respectivas constituciones.

Por esta razón, tanto los legisladores constituyentes de 1857 como los de 1917 lucharon para que las leyes fundamentales de México contaran con las características esenciales que la forma federal del Estado debe contener; una de estas características es el fraccionamiento constitucional de las competencias entre los ámbitos federal, estatal y municipal.

Una de las primeras pruebas que se localizó respecto de este tema, se encuentra en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. En los artículos 20 y 21 de dicho documento, se señala lo siguiente:

> Art. 20º - Sobre los objetos cometidos al Poder de la Unión, **ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución,**[§] ni otro medio legítimo de intervenir en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece.
>
> Art. 21º - **Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente de-**

> **signadas en ella misma,**[§] sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

De la transcripción anterior, se desprende que los estados no debían tener más derechos que los que la propia Constitución determinaba, y por cuanto a los poderes federales, sus derechos los limitaba únicamente la carta fundamental, por lo que sólo podían ejercer las facultades que expresamente se les concedían.

Felipe Tena (2001, 112-14) estima que la Constitución partió del supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes, por lo que adoptó el sistema estadounidense en el artículo 124. Esto ha sido considerado como una imitación extralógica ya que en la época colonial prevaleció un sistema político centralizado con el virrey en turno a la cabeza y, por lo tanto, se cuestiona la previa existencia de los estados que de manera centrípeta dieran lugar a los Poderes de la Unión. Sin embargo, tanto en la Constitución Política federal vigente como en la precedente, se consagra el sistema federal.

Este sistema se encuentra claramente expuesto en la Constitución de los Estados Unidos de América (suscrita por la Convención Federal el día 17 de septiembre de 1787, en el histórico edificio llamado Independence Hall, en Philadelphia, Pennsylvania), misma que desde esa fecha ha tenido únicamente 26 enmiendas. Las 10 primeras conocidas como Declaraciones de Derechos fueron aprobadas en 1971; en la décima se señala: “Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos (la Unión) ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados o al pueblo” (Schroeder 1994, 609-10).

Miguel Carbonell (2011, 4) considera que la estructuración del Estado mexicano genera ámbitos legislativos diversificados a favor de las entidades federativas frente a las autoridades de la Unión, es decir que:

---

§ Énfasis añadido.

> La articulación de la República mexicana, como un Estado federal, impone una ordenación peculiar de las fuentes del derecho, en tanto otorga a los entes federados un espacio constitucionalmente garantizado de 'autonomía normativa', diferenciado del perteneciente a la Federación.

Al respecto, y concretamente por lo que se refiere al ámbito jurisdiccional, Ignacio Burgoa (2002, 835) señala que las facultades que guarda la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto a su competencia deben ser expresas y que a su favor establezca la ley suprema, de conformidad con el principio establecido en el artículo 124 constitucional. De tal forma que cualquier tipo de controversia o caso que no se contemple que instituya facultades a los tribunales de la Federación, serán de la incumbencia cognoscitiva de los estados.

En el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Morelos (TEEM), cuando se interpone un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), en la modalidad del ejercicio del cargo de elección popular o por servidores públicos distintos a los de elección de ayuntamientos, éstos no son sustanciados, ni resueltos por el Tribunal local, toda vez que la legislación electoral del estado de Morelos no precisa dichas facultades para conocer de tales asuntos. Por esta razón, se han venido remitiendo a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de que éste conozca y resuelva este medio de impugnación con base en las hipótesis antes citadas.

Sin embargo, esto no necesariamente resulta del todo coherente, en razón de que las facultades con las que cuenta el TEPJF no se encuentran reservadas para la Federación, sino que deben ser ejercidas inicialmente por los órganos electorales locales, en específico por el TEEM. Como se podrá observar en el presente documento, los tribunales electorales locales —en específico el de Morelos— deben conocer de los supuestos antes señalados, esto por medio del juicio para la protección de los derechos político-electorales del

ciudadano y realizar una interpretación amplia de los ordenamientos que lo rigen. De lo cual resulta que ésta es la autoridad que por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es la indicada para garantizar inicialmente los derechos político-electorales de los ciudadanos, los cuales se encuentran en las hipótesis antes planteadas.

En relación con el tema desarrollado en el párrafo anterior, es conveniente tomar en cuenta las consideraciones expuestas por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis de jurisprudencia 3a./J. 10/91, aprobada el 11 de marzo de 1991, por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros, de las que se desprende que entre las fuentes legales de carácter federal y las de competencia local no existe subordinación ni preeminencia alguna, sino tan sólo determinación de los ámbitos competenciales correspondientes. Así, se señala que:

> LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.

Competencia residual

Por cuanto a las atribuciones se refiere, el Estado mexicano se encuentra sujeto a un sistema de división de poderes; en este sentido, la Carta Magna distingue tres funciones primordiales del poder federal y las asigna a órganos específicos, en este caso, el artículo 49 de la CPEUM señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión. Sin llegar a profundizar en dichas facultades, puesto que no es el propósito de este ensayo, debe señalarse que es mediante la instauración de estas atribuciones que se organiza la Federación, esto por medio de la distribución de poderes, o sea, de la repartición de facultades o competencias. En el tema que se investiga, debe resaltarse la facultad del órgano judicial o jurisdiccional, entendiendo la competencia jurisdiccional como: "[…] el conjunto de facultades específicas con que jurídicamente están investidas las autoridades encargadas de desempeñar la función jurisdiccional […]" (Burgoa 1998, 380).

José María del Castillo (1871, 246) hizo notar respecto del artículo 117 de la Constitución de 1857 —antecedente directo del actual artículo 124— que:

> La analogía fue antiguamente razón que solía fundar la competencia del poder público en aquellos casos en que la ley no lo autorizaba expresamente para juzgar. ¡Cuántos errores resultan y cuántos males pueden sobrevenir si por razón de analogía se hubiera de extender la esfera de acción del poder público a todo aquello que puede ser análogo a los objetos de su legítima competencia! Para evitar esos males, así como para hacer real y efectiva la soberanía de los Estados, declara el artículo 117 que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Por su parte, el jurista Ignacio L. Vallarta definió la competencia como "la suma de facultades que la ley da para ejercer ciertas atribuciones" (Dirección General 2011, 208). Esto implica que los distintos órganos cuentan con facultades específicas, como pueden ser la creación de normas generales, la aplicación en casos concretos de dichas normas y la resolución de los asuntos en litigio; sin embargo, al referirse a atribuciones específicas, es necesario remitirse al texto de las normas, ya sean educativas, civiles, penales, comerciales, internacionales y, claramente, las electorales.

Ahora bien, el artículo 124 constitucional establece la fórmula de competencias, la cual coincide textualmente con el precepto señalado en la Constitución de 1857 y expresa lo siguiente: **"Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados" (CPEUM, artículo 124, 2012). Esto quiere decir que todas aquellas potestades no conferidas de manera clara y precisa por la Constitución a los Poderes de la Unión son competencia de las entidades federativas o estados que integran la República Mexicana.

En tanto que en el artículo 40 constitucional federal, se prevé que:

> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación […] (CPEUM, artículo 40, 2012).

En tal virtud, Francisco Arturo Schroeder Cordero comenta que:

> como expresan los tratadistas, para que dicha unidad política opere sin quebrantos, es necesario que tanto la federación como los estados tengan bien delimitada su esfera de acción y competencia, siendo esta la finalidad del numeral 124 de la Carta Magna, pues conviene aclarar que dentro de un mismo ámbito espacial o territorio hay dos

> clases de gobierno el de la Federación o Nación y el de cada uno de los Estados (Schroeder 1994, 559).

En ese sentido, el artículo 124 en estudio dispone una fórmula de distribución de competencias dual. Asimismo, se considera que el precepto en mención plantea un sistema rígido de competencias, toda vez que se puede inferir que una facultad pertenece a la Federación dada la utilización del adverbio *expresamente*, y por cuanto a los estados se les reservan las facultades restantes.

Así, en la CPEUM se pueden encontrar aquellas facultades que se le atribuyen a la Federación, como las consagradas en el artículo 73 constitucional, siendo en este caso las atribuibles al Congreso de la Unión conocidas como expresas, no obstante que el Congreso cuenta con otro tipo de funciones tácitas, como es el caso del artículo 27, fracción XVII, de la misma Carta Magna, en el que se establece que el Congreso de la Unión y los de los estados expedirán leyes en sus respectivas jurisdicciones. Asimismo a los estados les son reservadas las facultades relativas a la materia electoral, tal y como se señala en el artículo 116, fracción IV, incisos b, c y l del ordenamiento de referencia.

Como se advierte, la competencia residual a favor de las entidades federativas es evidente. De hecho, en el artículo 124 constitucional antes citado, se hace referencia a las facultades expresas. Sin embargo, existen las concurrentes según la premisa de los ámbitos de competencia; es decir, que aun cuando parece una duplicidad de función, en realidad, se trata de autonomía u orden legal y soberano de los estados federados.

Dicho lo anterior, resulta que los órganos federales se encuentran impedidos para hacer o dejar de hacer, más allá de lo que la Constitución manifieste expresamente. Si bien esto no quiere decir que aquellas facultades que no se encuentren señaladas para el ejercicio único de los órganos jurisdiccionales federales, correspondan ampliamente a los estados. Como se sabe, existen disposiciones que limitan la actuación de los estados,

de modo tal que éstos no podrán dictar normas contrarias a lo establecido en la CPEUM. Así que el precepto legal se debe entender como una necesidad, un producto del acontecer histórico de este país, por cuanto se refiere a la intromisión del gobierno federal en la vida interna de los estados.

Luego entonces, en la coexistencia del actuar de los órganos jurisdiccionales, se encuentran las facultades concurrentes mencionadas, pues por lo que se ha planteado hasta ahora se puede considerar que existe la posibilidad de que los estados conozcan de asuntos que no se encuentren expresamente reservados para la Federación y, además, que existen funciones o atribuciones que son conocidas en los dos ámbitos de gobierno, sin que ello signifique una intromisión de facultades.

Ahora bien, toda vez que se ha definido qué se entiende por competencia, y que, como se ha podido advertir, el artículo 124 de la Carta Magna no especifica cuáles serán las facultades a desarrollar por cada uno de los ámbitos de gobierno, y que además se han analizado algunos artículos en los cuales se destacan las funciones que corresponden a cada uno de éstos, la competencia también se puede determinar mediante sus elementos. ¿Cómo saber cuándo una función podrá ser conocida por una entidad federativa?, a continuación se intentará esclarecerlo.

Para fijar con exactitud esa facultad del Órgano Jurisdiccional, es necesaria la capacidad de a quién se le puede atribuir la función jurisdiccional, además deben considerarse el factor territorial, el objetivo material y la figura de la persona u organismo; respecto a este último elemento, se puede analizar también si se cuenta con fuero de atracción, si es un órgano de nueva creación, excusación o recusación, o la solicitud del actor para que intervenga en el proceso jurisdiccional.

Éstos son algunos de los elementos que intervienen para determinar la competencia, siendo en orden de importancia la capacidad del tribunal más próximo al domicilio de las partes que intervienen y el lugar donde se da el hecho o acto; de esta forma se establecerá el acceso a la justicia sin que resulte gravosa a las partes, por ejemplo, ciudadanos que pudieran

verse agraviados. Además, existen otros factores como la naturaleza del proceso y la capacidad del órgano del cual se considera tener la competencia con base en lo hasta ahora dicho, lo cual demuestra que en la delimitación de las competencias deben atenderse distintos elementos que la doctrina agrupa en condiciones objetivas, funcionales y territoriales.

Como se ha analizado, la delimitación de facultades y competencias no está determinada de forma aleatoria, sino que debe seguir una serie de elementos o factores. De tal suerte, que para establecer si el TEEM debe de conocer los medios de impugnación que se incoen, con motivo de presuntas violaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos, en su modalidad de ejercicio en el cargo de elección popular, o por aquellos servidores públicos que fueron electos sin ser integrantes del ayuntamiento, resulta útil fijar constitucionalmente cuáles son las facultades que se otorgan, por un lado, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, por el otro, a los tribunales electorales en las entidades federativas.

En este sentido, el artículo 99 de la CPEUM establece las facultades de los órganos jurisdiccionales electorales, en los siguientes términos:

> **Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.
>
> **Para el ejercicio de sus atribuciones**, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.
>
> […]
>
> Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, **en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley**, sobre:

I. Las impugnaciones en **las elecciones federales** de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre **la elección de Presidente** de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

[…]

III. **Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal**, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. **Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas** para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. **Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales** y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

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

[…]

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia

> **obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.**[§]
> […] (CPEUM, artículo 99, 2012).

Del precepto legal citado se desprende que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, y que para el ejercicio de sus atribuciones, funcionará en forma permanente con una Sala Superior y Salas Regionales; además, le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable —en los términos de la Constitución y según lo disponga la ley— las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores y en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, esta última sólo será resuelta en única instancia por la Sala Superior.

Además, el artículo 99 constitucional establece cualidades como la de órgano de control, en particular para los estados federados. Esto cuando se señalan las impugnaciones que violen normas constitucionales o legales, o estén contra actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas y, por último, aquellas impugnaciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado. En este último caso, para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas; la ley establecerá las reglas y plazos aplicables.

Respecto a las facultades previstas por la CPEUM para los tribunales electorales locales, en el artículo 116, fracción IV, se señala lo siguiente:

> **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o

§ Énfasis añadido.

más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[…]

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

[…]

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo 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;

[…]

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;[§]

[…] (CPEUM, artículo 116, 2012).

Como se colige de lo anterior, los estados que se rijan por la división tripartita de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, deberán garantizar en las legislaciones locales lo que se señala en la fracción IV del artículo 116 constitucional, en el sentido de que en materia electoral los tribunales electorales locales garantizarán que en el ejercicio de dicha función sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad

[§] Énfasis añadido.

y objetividad y que las autoridades que tengan a su cargo las funciones jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, posean autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Además de lo anterior, se dispone que los estados deberán contar con un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios rectores en el derecho electoral, debiéndose establecer claramente el ámbito de competencias entre las autoridades administrativas y jurisdiccionales, con respecto a recuentos totales o parciales de votación.

Como se puede advertir, tanto el TEPJF como los tribunales electorales locales cuentan con la facultad de conocer de los actos que en razón de la materia se presenten. Respecto del TEPJF, se hace mención de manera expresa acerca de los asuntos a conocer, es decir, los relativos a diputados federales, senadores y al presidente de la República, además de otros como violaciones constitucionales o actos que se realicen por los órganos electorales locales. Asimismo, se ordena que las legislaciones locales doten de atribuciones a los órganos electorales, de los cuales cabría hacer notar la autonomía para decidir acerca de los asuntos de que se tenga conocimiento y de la instauración de medios de impugnación en los que se pueda conocer de todos los actos o resoluciones electorales.

Así pues, se desprende que el conocimiento de los medios de impugnación estatales, en particular de las posibles violaciones a los derechos político-electorales del ciudadano, no se encuentra reservado a la Federación, sino que hay una competencia compartida. Es decir, cuando se hace mención de que los tribunales locales conocerán de todos los asuntos, no significa que sus determinaciones sean inatacables, pues como se menciona en las fracciones IV, V y VI, del artículo 99, de la CPEUM, los actos de los organismos electorales locales serán revisados en relación con posibles violaciones constitucionales, e igualmente las resoluciones que de éstos emanen.

Sin embargo, como se ha mencionado a partir de una interpretación de los distintos ordenamientos constitucionales, no se observa limitación o im-

pedimento para que los tribunales electorales locales puedan conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano como autoridad primigenia, por presuntas violaciones en la modalidad de ejercicio del cargo o por los servidores públicos que son electos y no son parte del ayuntamiento.

Competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Morelos

A este respecto deben considerarse los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracciones IV y V, y octavo, de la CPEUM; 189, fracción I, incisos d y e; 195, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), y 3, apartado 2, inciso c; 79; 80, apartado 1, inciso f, y 83, apartado 1, inciso b, fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), dispositivos legales que establecen la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los artículos constitucionales prevén que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, funcionará en forma permanente con una Sala Superior y Salas Regionales, a quienes les corresponde resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas. Para esto, el Constituyente federal estableció un sistema de medios de impugnación, a fin de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación.

Por su parte, las leyes secundarias señalan que el TEPJF, por medio de las Salas Superior y Regionales, tiene atribuciones para conocer y resolver de dos garantías constitucionales que forman parte del

sistema jurisdiccional de control de la constitucionalidad, es decir, el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El primero sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos; el segundo, cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, o mediante sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

En este contexto, las Salas Superior y Regionales del TEPJF tienen competencia para conocer, sustanciar y resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el ámbito en el que ejerzan su jurisdicción, con las facultades que se ilustran a continuación:

Cuadro comparativo

Competencia	
Sala Superior **(artículo 83, párrafo 1, inciso a LGSMIME)**	**Salas Regionales** **(artículo 83, párrafo 1, inciso b LGSMIME)**
Cuando al ciudadano, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular, en relación con las elecciones de presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, gobernador, jefe de gobierno del Distrito Federal y en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de representación proporcional.	Cuando el ciudadano, con motivo de procesos electorales federales o de las entidades federativas: a) habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto; b) habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; y c) considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.

Continuación.

Competencia	
Sala Superior **(artículo 83, párrafo 1, inciso a LGSMIME)**	**Salas Regionales** **(artículo 83, párrafo 1, inciso b LGSMIME)**
Cuando el ciudadano; a) habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, considere que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; y b) considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aun cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.	Cuando el ciudadano, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular, en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, y en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal.
Cuando se trate de la violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de presidente de los estados Unidos Mexicanos, gobernadores, jefe de gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos institutos, así como en los conflictos internos de los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las Salas Regionales.	La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento.

Continuación.

Competencia	
Sala Superior **(artículo 83, párrafo 1, inciso a LGSMIME)**	**Salas Regionales** **(artículo 83, párrafo 1, inciso b LGSMIME)**
En los procesos electorales de las entidades federativas, en relación con la elección de gobernadores o jefe de gobierno del Distrito Federal, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio cuando la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada.	La violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal; y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales.
	En los procesos electorales de las entidades federativas, en relación con las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio, cuando la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación reclamada.

Fuente: Corona *et al.* 2012, 256-7, 271-3.

Como se advierte, la Sala Superior y las Salas Regionales tienen definidos los supuestos legales que corresponden a la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, mismos que —dentro del ámbito de su competencia— podrán ejercer y resolver los asuntos que se presenten.

Por su parte, el TEEM tiene competencia para conocer y resolver diversos medios de impugnación. Así, en el artículo 23, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y en los artículos 165, 296, 297, 313 y 319 del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos, se establece que el Tribunal Estatal Electoral es el órgano público autónomo, que constituye la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el estado de Morelos. Asimismo, el legislador prevé un sistema de medios de impugnación en materia electoral mediante el cual garantiza los principios de legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, y también la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos para votar y ser votado. Este sistema de medios de impugnación estableció el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano así como el recurso de reconsideración (REC), el recurso de revisión (RRV), el recurso de apelación (RAP) y el recurso de inconformidad.

Cabe resaltar que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano tiene como objeto la revisión de los actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales administrativas que se relacionan con el registro o cancelación de algún precandidato, candidato, o bien, la sustitución de éstos, con motivo del ejercicio de derechos de los partidos políticos o coaliciones, en contravención a su normatividad interna o al convenio respectivo, y que por su naturaleza puedan afectar los derechos político-electorales de aquel ciudadano.

Al establecer el marco jurídico relativo al ámbito competencial de la Sala Superior y Regionales del TEPJF, así como del TEEM, es necesario resaltar la competencia que las leyes les otorgan, tratándose de violaciones a los derechos político-electorales de algún ciudadano que considere alguna afectación a su esfera jurídica al derecho de votar y ser votado, en la modalidad de ejercicio del cargo de elección popular o por los servidores públicos, o del ayuntamiento municipal, como a continuación se expone:

1) Que la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de sus atribuciones, no se les faculta la hipótesis legal de procedencia de los actos u omisiones de los órganos competentes que vulneren el derecho de acceso y ejercicio del cargo de aquellos ciudadanos que fueron electos a los cargos de presidente, síndico o regidores de un ayuntamiento municipal. Tampoco se contempla el supuesto relativo a la violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento.
2) Que las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen competencia para resolver, mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la violación al derecho de ser votado en las elecciones de servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento.
3) Que el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Morelos, dentro de su normatividad, no cuenta con las hipótesis legales que contemplen la competencia para conocer violaciones a los derechos inherentes al acceso y ejercicio del cargo de aquellos ciudadanos que fueron electos en un ayuntamiento municipal, ni de la violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento.

De lo anterior puede colegirse que la ley señala de manera expresa que la Sala Regional podrá conocer de aquellas violaciones al derecho de ser votado en las elecciones de servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento, mientras que respecto de la Sala Superior no se encuentra establecida esta hipótesis.

De ahí que las Salas Regionales sólo pueden conocer lo que estrictamente mandata la ley y, por el contrario, la Sala Superior es competente para conocer de todo aquello que no está reservado a órganos regionales de justicia electoral federal. Ejemplo de esto último es el artículo 83, fracción III, inciso a, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el cual se dispone que la Sala Superior será competente para resolver las controversias partidarias que no sean del conocimiento de las Salas Regionales (Corona *et al.* 2012, 274).

La Sala Superior ha establecido que es competente para conocer de la tutela del derecho fundamental de ser votado, en su modalidad de acceso y desempeño de un cargo de elección popular, ya que esa hipótesis no está expresamente contemplada en alguno de los supuestos de competencia de las Salas Regionales, por tanto, es aquélla la que tiene aptitud legal para resolver las impugnaciones de ese tipo (Corona *et al.* 2012, 274-5). Esto se sustenta con base en la jurisprudencia dictada por la misma Sala Superior del TEPJF cuyo rubro es "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR" (Jurisprudencia 19/2010).

En ese tenor, la Sala Superior se ha fijado competencia para conocer y resolver las controversias que se susciten respecto de la supuesta conculcación del derecho de ser votado en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo de los diputados, porque como máxima autoridad jurisdiccional electoral tiene competencia originaria y residual para resolver todas las controversias en la materia, con excepción de las que son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las Salas Regionales, sin que la hipótesis mencionada sea parte de los supuestos que son del conocimiento de éstas. Además, sólo de esta forma se observa la finalidad del legislador constituyente, consistente en el establecimiento de un sistema integral de justicia electoral, de tal forma que todos los actos y resolucio-

nes de dicho ámbito, o bien que incidan y repercutan en el mismo, admitan ser examinados jurisdiccionalmente en cuanto a su constitucionalidad y legalidad. Debe resaltarse que en estos criterios se pone de relieve la competencia originaria de la Sala Superior, la cual se puede resumir en la siguiente frase: "lo que no es competencia expresa de las Salas Regionales, lo es de la Sala Superior" (Corona *et al.* 2012, 275).

De manera análoga, se pudiera decir que lo que no es competencia expresa del TEEM, lo es de la Sala Superior, o bien de la Sala Regional; por tal razón, es importante precisar si efectivamente es procedente la frase antes mencionada, en virtud de que —como se ha señalado en párrafos anteriores— el artículo 124 constitucional dispone que todas las facultades que no están expresamente concedidas a los poderes federales, se encuentran reservadas a los estados, con lo cual se establece a favor de estos últimos una competencia residual, teóricamente muy amplia (Carbonell 2011, 5).

Precedentes

En el TEEM se presentaron tres juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en los cuales la Sala Superior determinó que los actos reclamados por los actores no eran competencia de dicha autoridad federal, sino del TEEM, de acuerdo con las controversias planteadas, como a continuación se expone:

SUP-AG-170/2012

En su carácter de presidente municipal de Totolapan, Morelos, el actor Pablo Galván Hernández presentó juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por la supuesta omisión atribuible al cabildo del ayuntamiento de Totolapan, Morelos, respecto a no dar trámite alguno a la solicitud de dar por terminada de forma anticipada la licencia temporal y, por ende, la reincorporación de Pablo Galván Hernández como presidente municipal de Totolapan, Morelos.

SUP-JDC-1767/2012

En su carácter de regidor del ayuntamiento de Amacuzac, Morelos, el ciudadano Álvaro Valle Gómez presentó juicio ciudadano, en virtud de que el cabildo del aludido municipio vulneró su derecho de ser votado, toda vez que no se le permitió el ejercicio de cargo como regidor, alegando, en esencia, que no le permitían efectuar todas y cada una de las labores inherentes al cargo de mérito, así como la falta de pago del sueldo correspondiente.

SUP-JDC-3113/2012

En su carácter de regidora propietaria del ayuntamiento de Emiliano Zapata, María Isabel Zagal Torres presentó un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, a fin de impugnar la falta de pago de la remuneración que le corresponde por el desempeño del cargo que ejerce, al presidente municipal y a la tesorera de dicho ayuntamiento.

En estos precedentes, la Sala Superior resolvió que la competencia para conocer de los juicios ciudadanos es del TEEM, ya que si bien ninguno de los medios de impugnación establecidos en el Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos prevén como hipótesis legales de procedencia los actos u omisiones de los órganos competentes que vulneren el derecho de acceso y ejercicio del cargo de aquellos ciudadanos que fueron electos, lo cierto es que la Constitución del estado de Morelos establece que se debe garantizar la protección de los derechos a votar y ser votado, lo cual implica también el derecho de acceso y ejercicio del cargo.

Además, la Sala Superior determinó que los derechos a votar y ser votado son aspectos de una misma institución, que es la elección de los órganos del Estado, por lo que el derecho a ocupar el cargo para el que se fue electo, así como la permanencia y su ejercicio, por regla general, deben ser objeto de tutela judicial, con base en el medio de impugnación previsto para la protección de los derechos político-electorales del ciuda-

dano. Sustentándolo con la jurisprudencia cuyo rubro es: “DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO” (Jurisprudencia 20/2012).

Así, la Sala Superior afirma que la legislación morelense no prevé como hipótesis específica de procedencia el acto que el promovente impugna, pero que el Tribunal electoral de la entidad, a partir de lo dispuesto en el artículo primero constitucional reformado mediante decreto publicado el 10 de junio de 2011, y asimismo con base en el artículo 23 de la Constitución local, se encuentra obligado a salvaguardar los derechos de los ciudadanos actores, y debe realizar la interpretación más favorable al derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, en observancia de los principios *pro homine y pro actione*, incorporados en el orden jurídico nacional con el propósito de garantizar el acceso efectivo a la justicia de los incoantes. Con lo cual se evitan interpretaciones rígidas y se busca tutelar de manera efectiva el derecho a ser votado de los ciudadanos, según lo dispuesto en el artículo 23, fracción VI, de la Constitucional local. Lo anterior, lo sustenta con la jurisprudencia de rubro “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES CONOCER DE IMPUGNACIONES VINCULADAS CON LOS DERECHOS DE ACCESO Y PERMANENCIA EN EL CARGO (LEGISLACIÓN DE YUCATÁN Y SIMILARES)” (Jurisprudencia 5/2012).

De ahí que la Sala Superior concluya que el TEEM es competente para conocer de los juicios ciudadanos promovidos por los ciudadanos antes citados, puesto que aducen una conculcación a su derecho político-electoral a ser votado, en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo.

Como se advierte, recientemente, la Sala Superior ha establecido un nuevo criterio respecto de la tutela del derecho fundamental de ser votado, en su modalidad de acceso y desempeño de un cargo de elección popular,

ya que, anteriormente, dicha Sala determinaba que ésta era la autoridad competente para conocer de esos asuntos. Esto, dado que esa hipótesis no está expresamente contemplada en alguno de los supuestos de competencia de las Salas Regionales, por tanto, era la Sala Superior la que tenía aptitud legal para resolver las impugnaciones de ese tipo.

En este sentido, debe recordarse que una de las conclusiones formuladas por Alejandro Ponce de León (2010, 221) al analizar los derechos fundamentales tutelados por la justicia electoral, consiste en que:

> El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha destacado por interpretar de forma garantista la Constitución y las leyes, para ampliar los derechos fundamentales necesarios para el ejercicio de los derechos político-electorales.

Por lo tanto, con base en los tres precedentes antes señalados, puede considerarse que si bien el Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos no contempla expresamente la competencia del Tribunal Estatal Electoral de dicha entidad federativa, para conocer acerca de actos u omisiones de los órganos competentes que vulneren el derecho de acceso y ejercicio del cargo de aquellos ciudadanos que fueron electos, lo cierto es que la Sala Superior realizó una interpretación de los artículos primero de la Constitución federal y 23 de la Constitución local, en la que amplió la competencia del Tribunal local, para garantizar los derechos fundamentales del ciudadano.

En la línea de interpretación que se desprende de los casos a los que se alude en el párrafo anterior, se inscriben las ideas de José de Jesús Orozco Henríquez (2006, 328), quien respecto a las particularidades del sistema mexicano de justicia electoral tendentes a garantizar los derechos fundamentales de carácter político-electoral y, en consecuencia, un Estado constitucional democrático de derecho, menciona que:

> De lo que se trata es de expandir los derechos fundamentales de carácter político-electoral, es decir, se rechaza una interpretación reduccionista de las normas que consagran derechos fundamentales, y, en su lugar, se favorece una interpretación que potencie el alcance de tales derechos.

Gabriel Palomares Acosta (2010, 253) coincide con las consideraciones anteriores. Al examinar el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, este autor hace notar la ampliación competencial que ha instaurado el órgano máximo en materia electoral de México, mediante sus criterios de jurisprudencia y anota que:

> De igual forma, por vía jurisprudencial, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido criterios que han ampliado la materia de conocimiento de este juicio a los derechos de petición, información, reunión o libre expresión y difusión de ideas y a cualquier otro que resulte relacionado, como podrían ser fundamentación y motivación, acceso a la jurisdicción (tutela judicial efectiva) o el de debido proceso, por mencionar algunos.

Facultades por competencia residual

Como se ha mencionado, en el estado de Morelos se establece un sistema de medios de impugnación para que el Órgano Jurisdiccional en materia electoral pueda conocer de todos los actos electorales que sean de su competencia, a fin de resolver las controversias planteadas, apegado al principio de legalidad.

En esta tesitura, la legislación morelense prevé que procede el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, solamente en contra de la revisión de los actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales administrativas y relativos al registro o cancelación de algún precandidato, candidato, o bien, la sustitución de éstos, con mo-

tivo del ejercicio de derechos de los partidos políticos o coaliciones. Como se advierte, el legislador otorga una competencia restringida, al conocer únicamente del registro, sustitución o cancelación del ciudadano.

No obstante lo anterior y a partir del criterio adoptado por la Sala Superior, se ha ampliado la competencia al TEEM para conocer el juicio ciudadano; sin embargo, resulta insuficiente, ya que no solamente debe tener competencia en aquellos actos u omisiones de los órganos competentes que vulneren el derecho de acceso y ejercicio del cargo de aquellos ciudadanos que fueron electos a los cargos de presidente, síndico y regidores de un ayuntamiento municipal, sino también respecto de la violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento.

De tal forma que le corresponde al Tribunal Electoral local por competencia residual conocer todos los actos en materia electoral, que ocurran en su ámbito territorial. Esto en términos de la Constitución federal, en virtud de que no es una atribución expresamente concedida a la Sala Superior y que tales actos resultan ser reservados para los estados. Aunado a ello, si se considera la competencia en función del artículo primero constitucional federal, así como el aspecto geográfico, el TEEM es el más cercano a las partes, lo cual se convierte en una tutela a la garantía de acceso a la justicia, por lo que el Tribunal de referencia debe conocer, en primer instancia, todo aquel acto en materia electoral que ocurra en el estado de Morelos, lo que comprende también a los ayuntamientos.

Cabe señalar que la Sala Superior del TEPJF resolvió, mediante el acuerdo de competencia SUP-AG-162/2012, que en términos de lo dispuesto por los artículos 185; 186, fracción III, inciso c; 192, párrafo primero, y 195, fracción IV, inciso a de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con base en el artículo 3, apartado 2, inciso c, fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Sala Regional con sede en el Distrito Federal es competente

para conocer acerca de la violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el Ayuntamiento, ya que la violación es en perjuicio del derecho a votar, en cuanto a la integración de autoridades municipales, en específico la de ayudante municipal.

Dicho criterio no se contradice con lo que aquí se expone, pues si bien es cierto que la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF puede conocer de los juicios ciudadanos en su vertiente de servidores públicos electos sin que sean parte del cabildo, también lo es que el TEEM debería ser la autoridad primigenia en conocer de los asuntos, ya que la Sala Superior del TEPJF constitucionalmente cuenta con las facultades de conocer de actos definitivos en las entidades federativas, o por presuntas violaciones constitucionales por las autoridades electorales locales. De tal forma que el Tribunal local morelense es competente residualmente, con lo cual se integra un sistema competencial coherente y lógico, que contemplaría en una primera instancia de carácter local, todos los asuntos de materia electoral que se susciten en el estado de Morelos, y en una segunda instancia, la impugnación correspondiente, que sería competencia de la Sala Superior o de la Sala Regional, según resulte procedente.

Por tanto, en caso de que la Sala Superior o la Regional tuvieran conocimiento directo de los actos u omisiones de los órganos competentes que vulneren el derecho de acceso y ejercicio del cargo de aquellos ciudadanos que fueron electos a los cargos de elección popular de un ayuntamiento municipal, así como de alguna violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento, lo procedente es remitir el asunto al Tribunal Electoral local, por ser el órgano competente, debiendo conocer el asunto en segunda instancia la Sala Superior o la Regional que corresponda.

Con esto, se estarían garantizando los derechos fundamentales de los ciudadanos y, sobre todo, se respetarían las competencias de los tribunales

electorales en los ámbitos federal y local, en la esfera jurisdiccional que les corresponde, sin invadir o generar menoscabo a las facultades otorgadas por la Constitución federal a los tribunales locales.

Fuentes consultadas

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 [Transcripción del IIJ-UNAM]. Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/actaref.pdf (consultada el 1 de noviembre de 2012).

Burgoa Orihuela, Ignacio. 1998. *El juicio de amparo*. 39ª ed. México: Porrúa.

—. 2002. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa.

Carbonell Sánchez, Miguel. 2011. "El Estado federal en la Constitución mexicana: una introducción a su problemática". *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado.* Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/91/art/art4.htm (consultada el 31 de octubre de 2012).

Castillo Velasco, José María del. 1871. *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*. Facsimilar de la edición príncipe. México: Senado de la República/CNDH/Porrúa.

Código Electoral para el Estado Libre y Soberano de Morelos. 2012. Disponible en http://www.congresomorelos.gob.mx/leyes.html (consultada el 31 de octubre de 2012).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. 2012. Disponible en http://www.congresomorelos.gob.mx/leyes.html (consultada el 31 de octubre de 2012).

Corona Nakamura, Luis Antonio, Jaime Benjamín De la Torre De la Torre, Carmen Sofía Gómez Torres, Jaime Grover Vaca, María de Jesús López Pulido, Olga María Marmolejo Gabilondo, Adrián Joaquín Miranda Camarena, Juan Enrique Orozco Montes, Miriam Rangel Jiménez, Ernesto Santana Bracamontes y Alejandro Torres Albarrán. 2012. *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Comentada*. México: Tribunal Electoral del Poder

Judicial del Estado de Jalisco/Instituto Prisciliano Sánchez/ Prometeo Editores. [Disponible en http://www.triejal.gob.mx/ Publicaciones/Ley_gral_sist_medios.pdf (consultada el 1 de noviembre de 2012)].

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf (consultada el 31 de noviembre de 2012).

Dirección General y Consulta del Orden Jurídico. 2011. *Temas de Derecho Procesal Electoral*. Tomo II. México: Segob.

Jurisprudencia 19/2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 7, 13-4.

—— 5/2012. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES CONOCER DE IMPUGNACIONES VINCULADAS CON LOS DERECHOS DE ACCESO Y PERMANENCIA EN EL CARGO (LEGISLACIÓN DE YUCATÁN Y SIMILARES). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 10, 16-7.

—— 20/2012. DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS SUJETOS OBLIGADOS CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 11, 17-8.

Kelsen, Hans. 1995. *Teoría general del Derecho y del Estado*. México: UNAM.

LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2012. México: TEPJF.

Orozco Henríquez, José de Jesús. 2006. *Justicia electoral y garantismo jurídico*. México: Porrúa.

Palomares Acosta, Gabriel Alejandro. 2010. La tutela jurisdiccional del voto en México. En *Temas de Derecho Procesal Electoral*, coord. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, 253. México: Segob.

Ponce de León Prieto, Alejandro. 2010. Algunas consideraciones en torno a los derechos fundamentales tutelados por la justicia electoral. En *Temas de Derecho Procesal Electoral*, coord. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, 221. México: Segob.

Schroeder Cordero, Francisco Arturo. 1994. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. México: UNAM-IIJ/PGR.

Sentencia SUP-AG-162/2012. Actores: Adrián Yañez Valdepeña y David Yañez Pineda. Autoridad responsable: Junta Electoral del Ayuntamiento de Yecapixtla, Morelos. Disponible en http://www.trife.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-consulta?expediente=SUP-AG-162%2F2012&op=Buscar&sala=0&entidad=0&consecutivo=&desde%5Bdate%5D=&hasta%5Bdate%5D=&sites=sentencias_portal%7Cturnos (consultada el 29 de octubre de 2012).

—— SUP-AG-170/2012. Actor: Pablo Galván Hernández en su calidad de presidente municipal de Totolapan, Morelos. Autoridad responsable: ayuntamiento de Totolapan, Morelos. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/AG/SUP-AG-00170-2012.htm (consultada el 29 de octubre de 2012).

—— SUP-JDC-1767/2012. Actor: Álvaro Valle Gómez. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Amacuzac, Morelos. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JDC/SUP-JDC-01767-2012-Acuerdo1.htm (consultada el 29 de octubre de 2012).

—— SUP-JDC-3113/2012. Actora: María Isabel Zagal Torres. Autoridades responsables: presidente municipal y tesorera del ayuntamiento de Emiliano Zapata, Morelos. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JDC/SUP-JDC-03113-2012-Acuerdo1.htm (consultada el 29 de octubre de 2012).

Tena Ramírez, Felipe. 2001. *Derecho Constitucional Mexicano*. 14ª ed. México: Porrúa.

Tesis de jurisprudencia 3a./J. 10/91. LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo VII (marzo de 1991): 56. [Disponible en http://ius.scjn.gob.mx (consultada el 2 de abril de 2013)]

Imposición de la "normalidad" institucionalizada. Una crítica a la reciente reforma al código electoral de Oaxaca*

Imposition of an institutionalized "normal" state of affairs. A critique of the recent reform of the electoral code of Oaxaca

Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani (Irán)**

Fecha de recepción: 1 de abril de 2013.
Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2013.

Resumen

Este artículo se enfocará en el tema del derecho electoral indígena. El Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca reconoce explícitamente, en congruencia con los tratados internacionales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas y los procedimientos propios de las comunidades para designar a sus autoridades. Sin embargo, el mismo diseño del código, desde la primera reforma realizada en el año 1995 para reconocer el derecho electoral indígena, es antiautonómico, y, por ende, anticonstitucional e inconvencional, en la mayoría de sus provisiones relacionadas con los sistemas electorales indígenas.

---

* La autora dedica el presente artículo a sus maestros Manuel González Oropeza, Jorge Alberto González Galván, José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes y Jaime Martínez Luna. Agradece el apoyo de su auxiliar de investigación y tesista, la pasante, Maribel González Guerrero.

** Asesora en la Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. parastoo.mesri@te.gob.mx.

PALABRAS CLAVE: derecho electoral indígena, libre determinación, autonomía, pueblos y comunidades indígenas, código electoral de Oaxaca.

ABSTRACT

The main topic which is analyzed in this article is indigenous electoral law. The electoral code in Oaxaca expressly respects the laws and procedures of indigenous communities for the selection of their authorities, in compliance with international treaties and the federal constitution. However, since the first time it was reformed in 1995 to respect indigenous electoral law, the way in which the code is designed violates the principal of indigenous peoples' autonomy, and therefore, the majority of its articles related to indigenous electoral systems are unconstitutional and below international standards.

KEYWORDS: indigenous electoral law, self-determination, autonomy, indigenous peoples and communities, electoral code of Oaxaca.

Introducción

Oaxaca es el estado con mayor diversidad de pueblos indígenas en México. En la referida entidad federativa, se encuentran asentados los pueblos amuzgo; *ayuuk* (mixe); *ne' cha' cña* (chatino); *dzä jmiih* o *tsa jujmi* (chinanteco); *rru ngigua* (chocholteco); *lajl pima* (chontal); cuicateco; *ikoots* (huave); ixcateco; *chjota énna* (mazateco); *ñuu savi* (mixteco); náhuatl; *nanj ni"ïn* (triqui); tacuate; *beni dilli zaa*, *bene ya'a*, *didzé* o *binnizá* (zapoteco) y *angpong* (zoque), más los pueblos negros o afromestizos.

Asimismo, Oaxaca fue la primera entidad federativa que reformó su marco normativo para incorporar los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades originarios, pues las adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPEO) fueron aprobadas por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el 26 de octubre de 1990, es decir, más de cuatro años antes de la revolución zapatista en Chiapas, y unos meses después de la firma del Convenio número 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por parte de México (el 11 julio de 1990) (Hernández 2007, 49).

No obstante, en Oaxaca el respeto verdadero a la libre determinación y a la autonomía, la piedra angular de los referidos derechos, es ilusorio, pues prevalece en las instituciones del gobierno una actitud marcadamente antiautonómica. Hay un desconocimiento impresionante entre los abogados y los funcionarios públicos del estado acerca del significado y el alcance de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y del marco normativo vigente en la materia. Asimismo, prevalece el escepticismo y un discurso descalificador generalizado contra el derecho indígena y las formas de gobierno de los pueblos originarios, a pesar de ser el sistema mayoritario en esta entidad federativa.

Este artículo se enfocará en el tema del derecho electoral indígena. El Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) reconoce explícitamente, en congruencia con los tratados

internacionales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), las normas y los procedimientos propios de las comunidades para designar a sus autoridades. Sin embargo, el mismo diseño del código, desde la primera reforma realizada en el año 1995 para reconocer el derecho electoral indígena, es antiautonómico, y, por ende, anticonstitucional e inconvencional en la mayoría de sus provisiones relacionadas con los sistemas electorales indígenas.[1]

En este contexto, es urgente realizar diversas reformas al CIPPEO para remediar el carácter antiautonómico de sus disposiciones. La última reforma, aprobada el 17 de agosto de 2012, no tocó los principales problemas en el ámbito de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, ni se efectuó con la mirada crítica y garantista que se requiere.

Tampoco fue adecuado el proceso con el que se realizó la reforma, puesto que no se llevó a cabo la consulta previa a la que tienen derecho los pueblos y las comunidades indígenas y negros, quienes, por medio de sus instituciones comunitarias (la asamblea general), debieron dar su consentimiento libre, previo e informado a la propuesta de ley.

El derecho fundamental a la libre determinación y a la autonomía: la piedra angular de los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas

Antes de iniciar la discusión acerca de la reciente reforma al código electoral de Oaxaca, es necesario resaltar algunos conceptos básicos para el

---

1 El código no menciona el tema de las normas y los procedimientos que utilizan los pueblos negros para nombrar a sus autoridades, materia pendiente en la antropología mexicana en general y en la discusión acerca de Oaxaca en particular. Por el hecho de que las comunidades negras generalmente no tienen la categoría administrativa de cabecera municipal, oficialmente, no se contabiliza o contextualiza cuáles se rigen por el sistema de partidos políticos y cuáles por sistemas normativos propios. El problema se agudiza si se considera que la mayoría de las cabeceras municipales de la región donde se concentran los pueblos negros en Oaxaca, la Costa Chica (Campos 1999, 149), se rigen por el sistema de partidos políticos, con una inestabilidad notoria y un caciquismo violento (Flanet 1977, 213-7). Lo anterior pone en una situación difícil a las comunidades negras y, además, invisibiliza sus instituciones y su derecho.

estudio del tema, principalmente, la libre determinación y la autonomía, el derecho indígena y las formas de organización político-social o de gobierno indígena.

La libre determinación y la autonomía

Los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas se plantean necesariamente dentro del ámbito de la libre determinación y la autonomía, por ser la piedra angular y el punto de partida para los demás derechos (Izquierdo 2005, 11). En el contexto mexicano, la autonomía se entiende como el autogobierno local e incluye los siguientes aspectos, todos consagrados en el Convenio número 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el artículo 2 de la CPEUM:

1. El derecho de vivir con sus propias formas de organización político-social.
2. El derecho de nombrar a sus autoridades según sus normas y procedimientos electorales.
3. El derecho de resolver conflictos aplicando su normatividad, refiriéndose al reconocimiento de la vigencia del derecho y la justicia indígenas.
4. El derecho a establecer, en cuanto a los programas de desarrollo que se implementen en sus comunidades, sus propias prioridades, así como el derecho a que se les transfiera la responsabilidad de dichos programas, si así lo desean.
5. El derecho a ser consultados antes de que se promulgue cualquier ley o que se tome cualquier medida que pueda afectarlos.[2]

---

[2] El artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada en 2007 por la Asamblea General, resume el concepto de la autonomía indígena de la siguiente manera: "Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas

Asimismo, el reconocimiento y el respeto a la autonomía indígena implican el derecho a adoptar una posición, como pueblo, frente a la nación. Es decir, las autonomías se basan no sólo en el ejercicio del gobierno indígena, sino también en la postura propia que tienen los pueblos, como colectividades que son reconocidas como actores político-sociales que exigen el respeto y la justiciabilidad de sus derechos.

Floriberto Díaz, intelectual serrano *ayuuk* (mixe) de Tlahuitoltepec, distrito mixe, resumió el tema de la siguiente forma:

> lo que simplemente queremos son mayores cotas de libertad para decidir en los asuntos que nos atañen, sin tener que pasar siempre por la intermediación de personas ajenas a nuestras comunidades y pueblos (Ser 1995, 48).

El derecho indígena

Todos los pueblos y comunidades indígenas tienen ordenamientos jurídicos propios: el derecho indígena. Su aplicación es un ejercicio básico de la libre determinación y la autonomía, así como un elemento fundamental de su identidad cultural. De allí emana su gran importancia. En palabras de Jaime Martínez Luna, intelectual zapoteco serrano originario de Guelatao de Juárez, "[n]o hay peor discriminación que la que se ejerce con la aplicación de las leyes externas" (Martínez 2010, 72).

Para una definición que sirve de guía, se cita a continuación a Alicia Barabas, investigadora del Centro del Instituto Nacional de Antropología e Historia de Oaxaca (Centro INAH Oaxaca):

---

con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas" (Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 4, 2008).

> Entendemos aquí por sistema normativo de una sociedad al conjunto de preceptos, estipulaciones y regulaciones, sustentados en representaciones y valores colectivos, que son del conocimiento y aceptación mayoritarios (consenso social), aplicados para regular la vida social y sancionar a los que atentan —por incumplimiento y violación— contra la reproducción de ese sistema y de la estructura social. Es el ámbito del "deber ser", pero también del "ser real" de la sociedad, ya que es un cuerpo común de derechos y obligaciones que regula las relaciones entre personas en una sociedad o en un grupo permanente (Barabas 2010, 140-1).

La principal herramienta teórica y conceptual utilizada en el estudio del derecho indígena es la antropología jurídica. Según Esteban Krotz, investigador de la Universidad Autónoma de Yucatán y uno de los precursores del estudio del tema en México, la antropología jurídica

> estudia "lo legal" —tanto los diversos sistemas normativos como los reclamos de justicia— siempre como aspecto parcial de la sociedad correspondiente, o sea, como elemento integrante de la organización social y cultural de una colectividad determinada (Krotz 2001, 7).

En este mismo sentido, Yuri Escalante Betancourt, otra de las personas con una larga trayectoria en el estudio del derecho indígena en México, explicó el proceso de interpretar las normas jurídicas de los pueblos indígenas desde la perspectiva antropológica:

> Ello significa entender los fenómenos jurídicos como manifestaciones inseparables de la cultura y no como variable independiente de la realidad estudiada. Por lo tanto, asumo que lo jurídico es algo eminentemente antropológico y que al vislumbrar las normas de conducta, los mecanismos de control social, las sanciones y sus representaciones,

> no podemos pensarlas desligadas del entorno sociológico y el antecedente histórico que las reproduce (Escalante 1994, 9-10).

En el contexto de un estado tan diverso como Oaxaca, esto implica un pluralismo jurídico muy rico y dinámico, lo que hace que la vigencia y el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas sea fundamental para cambiar lo que ha sido históricamente un marco jurídico y político excluyente, descrito como un elemento del colonialismo interno por Salomón Nahmad Sittón, otro precursor en el estudio del tema en México e investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), sede Pacífico Sur (Nahmad 2002, 200). Es así que ignorar la existencia del derecho indígena o limitar su aplicación es ignorar y suprimir una parte integral de las culturas originarias. Tal como lo afirmó Magdalena Gómez, profesora de la Universidad Pedagógica Nacional y también experta en la materia, "[e]xiste un derecho indígena al margen de que no haya sido históricamente reflejado en el orden constitucional latinoamericano" (Gómez 2002, 235).

Carmen Cordero Avendaño, jurista oaxaqueña que documenta el pluralismo jurídico y el derecho indígena desde hace muchos años, resumió la importancia del tema de la siguiente manera:

> ¿Qué aspiran y reclaman estas comunidades indígenas?: el respeto a su identidad étnica y tradición cultural, el desarrollo social, de salud, de educación, de su arte, de su medicina tradicional, el desarrollo económico [...] Tomar en cuenta su sistema normativo (Cordero 2009, 175).

En este sentido, desde una visión propiamente *ayuuk*, Floriberto Díaz manifestó lo siguiente:

> [E]l calificativo *derecho consuetudinario* nos parece insuficiente para referirlo al sistema jurídico mixe, pues éste expresa y opera con una

> lógica totalmente propia y diferente a la del derecho positivo, y no con una sublógica. Además, existe al margen de que las leyes nacionales lo reconozcan o no, aunque obviamente no opera aisladamente, sino que siempre se da dentro del ámbito del Estado (Ser 1995, 32).

Asimismo, el autor y teórico de la *comunalidad* expuso que se cumplen con todos los elementos necesarios para constatar la existencia del derecho en las comunidades *ayuuk* (la autoridad, la intención de aplicación universal, la *obligatio* y la sanción), por lo que planteó lo siguiente:

> [A]firmamos que existe el *derecho mixe* como un conjunto de reglas o código general que mantiene una notable vigencia dentro del territorio del pueblo mixe. Como todo código general, al igual que ocurre con nuestro código lingüístico o idioma, encontramos diferentes variantes en cada una de nuestras comunidades, variabilidad que se acentúa más debido a la flexibilidad que siempre caracteriza a los sistemas jurídicos indígenas.
>
> Podríamos afirmar que, hoy día, un 70 u 80% de los conflictos que surgen en las comunidades mixes los resolvemos internamente, apelando a nuestro propio Derecho. Esto es aún más patente en las agencias municipales y en las rancherías, mientras que en las cabeceras municipales encontramos una mayor presencia y uso del derecho nacional, pues las cabeceras son siempre objeto de mayor presión política por parte del Estado (Ser 1995, 34).

Es esencial tomar como referencia los avances metodológicos, teóricos y epistemológicos de José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien afirmó lo siguiente:

> Cuando se hace referencia al(los) sistema(s) jurídico(s) de los pueblos indígenas como derecho consuetudinario, se hierra por desconocimiento de la Teoría Jurídica del Occidente y la Teoría Jurídica Propia de los Pueblos Indígenas y naturalmente tal proposición es equívoca (Ordóñez 2007, 1).

Por ende, Ordóñez siempre insistió en que "debemos aceptar que el denominado derecho 'consuetudinario' es un sistema jurídico que tiene sus propias construcciones filosóficas, políticas, sociológicas" (Ordóñez 2007, 11).

Los sistemas normativos indígenas tienen como característica general su oralidad, es decir, es un derecho no escrito, por lo menos, desde la época de la Conquista. Lo anterior está ligado con otra particularidad del derecho indígena, que es su dinamismo, que se refleja en su capacidad de adecuarse a las exigencias del momento frente a diversos fenómenos, como la migración. Ambos aspectos se relacionan entre sí.

Por ejemplo, en Guelatao de Juárez, a Jaime Martínez Luna, uno de sus grandes intelectuales, quien físicamente no puede cumplir con tequios, la asamblea le asigna *tequios intelectuales*, que han incluido la redacción de libros de la historia de la comunidad, que son para el beneficio del colectivo como lo es el trabajo obligatorio hecho por los demás comuneros.

El tequio es uno de los pilares de la comunalidad, la forma de vida que se expresa en la organización político-social de la mayoría de las comunidades indígenas de Oaxaca.

> El individuo forma parte de una comunidad, tiene el deber de participar en los trabajos comunales y dar su cooperación monetaria al pueblo y si se le pide ocupar un cargo cívico o religioso. En cambio ellos tienen derecho a participar en las deliberaciones, en las asambleas del pueblo (Cordero 2009, 43).

Tal como lo expresó Cordero, existe una "supervivencia fuertemente arraigada de la 'democracia comunitaria tradicional'" (Cordero 2009, 47).

Así las cosas, la realidad de la pluralidad jurídica existente en el país y particularmente en Oaxaca, se entiende y se expresa como un reflejo o elemento de la diversidad de pueblos y comunidades indígenas allí asentados, y es resultado del entorno cultural, social, político e histórico (Adonon 2011). Además, el derecho indígena está íntimamente relacionado con las formas de organización político-social de los pueblos indígenas, cuya existencia es necesaria para considerar cualquier nivel de autonomía.

Formas de organización político-social o gobierno indígenas

Las estructuras de gobierno indígena existentes en Oaxaca son diversas. En la actualidad, algunas están basadas

> en las instituciones oficiales; con el transcurso del tiempo estas instituciones que les fueron impuestas han sido asimiladas por ellos y las han hecho suyas, sin olvidar ciertas costumbres locales de su organización […] no reconocidas en los textos legales y que comprende una parte importante de esta organización (Cordero 2009, 49).[3]

[3] Comúnmente, el sistema de gobierno sigue el modelo impuesto del municipio, pero es adaptado según el ordenamiento jurídico indígena propio del lugar, particularmente, el derecho electoral indígena. En este sentido, Cordero afirmó lo siguiente: "El presidente o agente municipal es la persona que ocupa el cargo de más alto rango y prestigio en la jerarquía de las comunidades indígenas actuales, se le nombra 'el jefe supremo', 'cabeza del pueblo', 'papá del pueblo', 'presidente del pueblo', 'autoridad suprema'; es el representante de la comunidad en el exterior, de orientación y mando en el interior y su autoridad es reconocida por todos sus gobernados […] sus obligaciones y deberes son de estar a la disposición, todo el tiempo, al servicio de la comunidad, protegerla, cuidar sus propiedades, presidir y dirigir las asambleas del municipio, recibir las peticiones y las quejas que le son dirigidas y secundado por las otras autoridades solucionar toda clase de problemas que se presenten en la comunidad: asuntos políticos, judiciales, los de la escuela y la iglesia, decidir los trabajos comunales que se deben realizar para el mejoramiento de la vida cotidiana, las contribuciones financieras, administrar las multas y contribuciones, autorizar las fiestas cívicas y religiosas, recibir a los visitantes y delegaciones que llegan de

En este sentido, un número importante de los cargos que tienen que cumplirse, tradicionalmente en forma de escalafón, son los cargos municipales también presentes en los municipios que se rigen por el sistema de partidos políticos. La diferencia radica, sin embargo, en la forma de concebir el servicio:

> Para mí, conservar la tradición es dar servicio a la comunidad, es empezar con el primer cargo que es de topil y llegar hasta el máximo cargo. Y no ser remunerado, están dando un servicio a la comunidad. Esta es su escuela de derecho (Cordero a Mesri 2011).

Por otra parte, también existen autoridades e instituciones comunitarias de diversa índole. En la Mixteca de la Costa,[4] por ejemplo, los tatamandones constituyen una especie de consejo de ancianos, y tienen un poder e influencia importantes. En la Sierra Norte, los consejos de ancianos también son consultados por la autoridad y por la asamblea en asuntos particularmente delicados. Hay muchos más ejemplos de instituciones indígenas vigentes en la actualidad en Oaxaca.

La realidad del pluralismo jurídico en el ámbito electoral en Oaxaca

En la actualidad, de los 570 municipios de Oaxaca, la gran mayoría (417 municipios, 73% del total) nombra a las autoridades mediante sus propias leyes y procedimientos electorales.[5] No hay un conjunto de normas electorales indígenas, sino que el derecho electoral indígena es diferente en cada comunidad del estado.

---

otros pueblos, organizar el trabajo comunal (tequio) y junto con las otras autoridades, elegir a los demás miembros del ayuntamiento; comités, policías, y topiles" (Cordero 2009, 54).

4 El etnoterritorio del pueblo mixteco ubicado en el estado de Oaxaca es comúnmente descrito en términos geográficos (e incluso, en ciertos casos, culturales) como la Mixteca Alta, Baja y de la Costa (Bartolomé 1999, 142).

5 La lista de los municipios que se rigen por el derecho electoral indígena se encuentra en la siguiente página web del IEEPCO: http://www.ieepco.org.mx/index.php/inicio.html.

En algunas regiones e incluso en ocasiones, entre regiones, hay semejanzas importantes. Sin embargo, lo más acertado es considerar que cada municipio, y en cada comunidad (cabecera, agencia, agencia de policía o localidad más pequeña), es un mundo diferente. En esta línea de ideas, el investigador Jorge Hernández Díaz, del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), afirmó que "sería un error tratar de representar estas experiencias como un sistema homogéneo, pues se distinguen precisamente por su heterogeneidad y dinamismo" (Hernández 2007, 41).

Las diferencias entre los sistemas normativos y las formas de gobierno indígenas están íntimamente relacionadas con las diversas cosmovisiones de los pueblos y las comunidades, y en su forma de concebir y vivir la vida (Valdivia 2010, 293).[6] Ligada a la cosmovisión está la ritualidad, pues "[l]as comunidades indígenas tienen un alto contenido ritual en sus prácticas sociales y políticas, que tienen que ver con la cosmovisión, que esta inmersa en todo su contexto social y político" (Educa 2004, 73).

Ahora bien, tomando en cuenta los principios relacionados con el derecho electoral indígena anteriormente explicados, se señalarán varios problemas o desafíos en relación con las recientes reformas al código electoral de Oaxaca.

---

6 En este sentido, la autora afirmó lo siguiente: "[l]as elecciones por usos y costumbres son una parte inherente a toda organización social, ya que expresan la manera en que ésta se encuentra ordenada y revelan los valores y códigos culturales en los que se justifica dicho ordenamiento" (Valdivia 2010, 293).

Una crítica al nuevo código electoral de Oaxaca: la imposición de la "normalidad" institucionalizada[7]

Las circunstancias en las que se dieron las nuevas reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca no permitieron un diálogo con los pueblos y las comunidades indígenas. Tampoco se realizó la consulta previa que se requiere en el marco normativo internacional vigente. Se puede calificar la reforma como una que simplemente no tomó en cuenta la urgente necesidad de una mirada profunda y crítica a la relación imperante entre las instituciones gubernamentales (estatales) y los pueblos originarios.

Además, no se dio prioridad a varios temas de especial preocupación, y se desaprovechó la oportunidad de armonizar la legislación estatal con las leyes nacionales e internacionales vigentes. Peor aún, se dejó pasar una coyuntura para revisar de fondo el código, particularmente, con miras a un verdadero respeto al pluralismo jurídico y a las autonomías indígenas.

En los siguientes apartados, se destacan varias temáticas y se señalará el texto que fue adoptado en el código.

---

7 El concepto de la imposición de la normalidad institucionalizada se desarrollará en el texto, se argumenta que al institucionalizar, es decir, reconocer o incorporar al marco jurídico, el derecho electoral indígena, se ha impuesto una serie de condiciones, condicionantes y limitaciones cuyo fin es crear una "normalidad" obligada. Esto es, el reconocimiento oficial implicó, a la vez, una serie de candados que buscan institucionalizar, o controlar y estandarizar, el derecho electoral indígena, lo que se argumenta es antiautonómico y, por tanto, viola el espíritu e incluso la letra de las disposiciones legales relativas a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. Todo lo anterior ha implicado, incluso, una idea generalizada de que estas condicionantes y limitaciones (que en realidad son candados) deben ser, normal o naturalmente, parte de las atribuciones o funciones de las instituciones estatales, lo que no es así. Por ende, esta normalidad en sí es problemática, en particular, por implicar una imposición y una institucionalización que no respeta realmente el pluralismo jurídico y la interculturalidad, sino que busca la asimilación y el control.

Lenguaje y términos utilizados

Un tema de suma relevancia es el lenguaje del CIPPEO, pues nunca ha reflejado el pluralismo jurídico existente en el ámbito electoral de una forma precisa. Antes de la reciente reforma que aquí se analiza, el código se refería a los *usos y costumbres* y al *derecho consuetudinario*. El texto actual se refiere a los *sistemas normativos internos*, un término que también es limitante e impreciso.

El término más adecuado, que se ha utilizado en los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en obras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acerca del tema y que actualmente aparece en la Ley Orgánica del Poder Judicial de Oaxaca, es *sistemas normativos indígenas*. Otro que es también claro es el de *derecho electoral indígena*. Este término debió haber sido adoptado en la reforma al código.[8]

La positivización de los sistemas normativos indígenas: una contradicción a la naturaleza de los mismos

En las discusiones políticas que se realizaron cuando las propuestas de reforma circulaban entre altos funcionarios públicos adscritos al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), al Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca y los diputados locales, existía mucha presión para requerir a los municipios a elaborar los llamados estatutos electorales.[9] En el texto final del código, los estatutos

---

8 Es relevante señalar que *sistemas normativos indígenas* fue el término sugerido públicamente por el secretario de asuntos indígenas del gobierno del estado de Oaxaca, Adelfo Regino Montes, en el coloquio "Reforma política electoral. Oportunidades y riesgos" organizado por el IEEPCO en la Casa Chata en la ciudad de Oaxaca de Juárez en el año 2012. Regino fue ponente en el panel que abordó el tema de las reformas. Sin embargo, no fueron tomados en cuenta sus argumentos al respecto.

9 En el foro citado, también fue clara la oposición de Regino a los estatutos, por razones semejantes a las que se exponen aquí.

no se establecieron como obligatorios, pero en el discurso del IEEPCO es muy común impulsar su creación en las comunidades.

Lo anterior busca positivizar al derecho indígena, lo obliga a tomar la forma del derecho occidental, un sistema normativo diferente en sus características y orígenes, tanto históricos como actuales. Los estatutos quedaron incluidos en varios artículos del código. También persisten los informes que siempre se han requerido a los municipios que se rigen por el derecho electoral indígena.

El texto actual del CIPPEO hace alusión a los estatutos en el libro sexto, artículo 259, en el que también se requiere a los municipios que se rigen por el derecho electoral indígena brindar información de sus procedimientos para nombrar a sus autoridades dentro de un plazo anterior a la realización de la asamblea:

> Artículo 259
>
> 1. En el mes de enero del año previo a la elección ordinaria del régimen de partidos políticos. el Instituto a través de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos, solicitará a las autoridades de los municipios del régimen electoral normado en este Libro, para que en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de su notificación, informen por escrito las reglas de sus sistemas normativos internos relativos a la elección de sus autoridades o en su caso, presenten sus estatutos electorales comunitarios, conteniendo, entre otros los siguientes puntos:
>
> I.- La duración en el cargo de las autoridades locales;
>
> II.- El procedimiento de elección de sus autoridades;
>
> III.- Los requisitos para la participación ciudadana;
>
> IV.- Los requisitos de elegibilidad para ocupar cargos a elegir;
>
> V.- Las instituciones comunitarias que intervienen para conducir el proceso de elección;

VI.- Los principios generales y valores colectivos en que se fundamenta su sistema normativo interno , o en su caso, la documentación de las tres últimas elecciones; y
VII.- De haberse presentado disenso en la elección anterior, respecto a alguno de los puntos señalados en los incisos anteriores, señalar las nuevas reglas consensadas para la elección.
2. Vencido el plazo a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo, y sí aun hubiere municipios por entregar sus informes o estatutos electorales comunitarios, en su caso, el Instituto los requerirá por única ocasión, para que en un plazo de treinta días contados a partir de la notificación, presenten el informe, o en su caso, el estatuto correspondiente
[…]
6. Los estatutos electorales comunitarios, se entenderán de naturaleza potestativa (CIPPEO, artículo 259, 2013).

Asimismo, el código establece, entre las atribuciones del Consejo General del IEEPCO, la de registrar y publicar los informes aquí mencionados y también los llamados estatutos electorales comunitarios que se elaboren:

Artículo 26
El Consejo General del Instituto tendrá las siguientes atribuciones:
[…]
XLIII.- Acordar el registro y publicación de los informes y, en su caso, de los estatutos electorales comunitarios, que la instancia competente de los municipios que eligen a sus ayuntamientos bajo sus sistemas normativos internos, presente al Instituto, de conformidad con los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, los instrumentos jurídicos internacionales y la Constitución Estatal (CIPPEO, artículo 26, 2013).

El hecho de que el IEEPCO requiera a los municipios informar, por escrito, los detalles de su procedimiento para nombrar a sus autoridades es un gesto impositivo. Si la máxima autoridad es la asamblea general comunitaria, no hay necesidad de que otra autoridad exterior tenga conocimiento del proceso que se utilizará en la asamblea en la que se designan cargos.[10]

Además, no queda claro en qué idioma se contempla que se escriban los estatutos, y si obligatoriamente se pide que sea en español, podría incurrirse en violaciones a la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en vigor desde 2003. El artículo 7 de la citada ley consagra el derecho de los hablantes de lenguas indígenas de usar su lengua materna para cualquier asunto o trámite de carácter público, y el artículo 9 de proteger el uso de las lenguas indígenas en los ámbitos social, político, económico y cualquier otro. También contravendría el artículo 4 de la referida ley general que dicta que el español y todos los idiomas indígenas son lenguas nacionales y tienen la misma validez.

Cabe anotar que describir, por escrito, el derecho indígena, es algo difícil, y en una lengua extraña sería, en algunos casos, casi imposible. Sacar las normas jurídicas indígenas del contexto del que forman parte, sin un esfuerzo serio de un estudio jurídico-antropológico o monografía, es también inapropiado.

Asimismo, escribir obligatoriamente, aunque sea sólo una parte (como se exige en los informes) de las normas y procedimientos electorales

---

10 Cabe mencionar que el IEEPCO no tiene ninguna intervención o función en las elecciones que se efectúan por el derecho electoral indígena. Únicamente puede asistir personal del organismo en calidad de observador, o participar en la organización de las elecciones, si el municipio lo solicita. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la población (o sus líderes, pues históricamente estas medidas se han efectuado sin realizar las consultas pertinentes a la comunidad) decide hacer uso de las urnas. Es una medida excepcional (de un sistema híbrido, con algunos rasgos del derecho electoral indígena y otros del sistema de partidos políticos) que se ha adoptado en algunas comunidades, como Pluma Hidalgo, ubicada en el Distrito de Pochutla, en la Región Costa, que se ha caracterizado en los últimos diez años por la intervención ilegal de los partidos políticos, el divisionismo que esto causa y la violencia resultante. Esta situación no ha permitido que funcione la asamblea, y ha orillado a que la población solicite que se coloquen urnas para nombrar a sus autoridades.

de las comunidades les quitaría su dinamismo, porque es imposible que se puedan plasmar, por escrito, todas las situaciones que se enfrentan de forma continua en las comunidades y que, justamente, se pueden resolver por la oralidad e incluso, cuando es necesario, por la flexibilidad de sus normas jurídicas.

Finalmente, el IEEPCO no tiene la autoridad (legal o moral) para exigir a las comunidades que le informen acerca de su normatividad, o sugerirles, aunque sea de forma potestativa, que escriban un estatuto electoral comunitario, pues esto viola su libre determinación y autonomía. Ellos tienen el derecho de aplicar su ordenamiento jurídico para el nombramiento de sus autoridades y no tiene que ser avalado de antemano o supervisado por una autoridad estatal.

La obligación de avisar con antelación la fecha del nombramiento de autoridades: una intromisión antiautonómica

En estrecha relación con lo analizado anteriormente se encuentra el tema de la obligación de avisar con antelación al instituto la fecha del nombramiento de autoridades, que siempre ha representado una intromisión inconstitucional en la vida de las comunidades.

No existe razón para que persista en el artículo 260 del código dicha disposición, pues representa una intromisión injustificada del IEEPCO en los asuntos autonómicos de las comunidades. Lo apropiado sería que simplemente se reportara al instituto, una vez realizada la asamblea, de sus resultados por medio de una copia del acta de asamblea, pues su nombramiento ya es un hecho legal porque se ha efectuado conforme a las normas y los procedimientos vigentes en la comunidad.

Asimismo, el requerimiento desconoce el hecho de que en el derecho electoral indígena, aunque, en general, existe una fecha en la que se realiza la asamblea para nombrar a las autoridades, puede cambiarse, por ejemplo, si no hay quórum o si la comunidad lo decide por alguna situación que

esté enfrentando. Aunque no sea común, es justo un reflejo de que es la misma asamblea la que, como máxima autoridad, puede, en casos extraordinarios, decidir desplazar el nombramiento de autoridades.

Las constancias de validez y mayoría: una intromisión innecesaria a la esfera autonómica de las instituciones indígenas

Desde las primeras reformas al código en 1995 en materia indígena, el extensivo papel o autoridad del hoy denominado IEEPCO en el ámbito del derecho electoral indígena ha incluido validar las elecciones en municipios que se rigen por dicho sistema. No existe lógica o razón imperante alguna para esto, y se considera que es una provisión radicalmente antiautonómica y, además, innecesaria.

De acuerdo con las disposiciones de la Constitución federal y local, y los tratados internacionales vigentes, así como la jurisprudencia interamericana, el IEEPCO no tiene la autoridad de validar los nombramientos de autoridades en municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas. El acta de asamblea por sí misma valida el nombramiento, por lo que simplemente este instituto puede reconocer que el proceso fue desarrollado y validado por las autoridades apropiadas para ello.[11]

En la reforma que aquí se analiza, no se tomó en cuenta esta paradoja, y el procedimiento sigue siendo el mismo. El artículo 263 establece lo siguiente al respecto:

---

[11] En este sentido, Regino Montes, en el multicitado panel, propuso al IEEPCO que lo que se expida sea simplemente una constancia de reconocimiento a la autoridad, que si bien ya ha sido nombrado en su propia comunidad por la máxima autoridad, la asamblea, tendría con este documento una forma de exigir que las autoridades foráneas o estatales también lo respeten (Regino 2012). Aunque lo anterior sería un avance, se nota el retraso en Oaxaca, donde no se puede considerar a una autoridad legítima nombrada por una comunidad indígena sin el aval o el reconocimiento de algún tipo por parte de la autoridad mestiza. Surge entonces la pregunta: ¿realmente se respeta la autonomía o no?

> Artículo 263
>
> 1. El Consejo General sesionará con el único objeto de revisar si se cumplieron los siguientes requisitos:
>
> I.- El apego a las normas establecidas por la comunidad y, en su caso, los acuerdos previos a la elección;
>
> II.- Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de votos; y
>
> III.- La debida integración del expediente.
>
> 2. En su caso, declarar la validez de la elección y expedir las constancias respectivas de los concejales electos, las que serán firmadas por el presidente y el secretario de dicho consejo (CIPPEO, artículo 263, 2013).

Incluso, para cualquier trámite o gestión, el acta de asamblea y el nombramiento expedidos por la autoridad comunitaria deben ser suficiente para demostrar su calidad de miembro del cabildo municipal. No hace falta una segunda validación por una institución estatal, y lo anterior es una violación clara a la libre determinación y a la autonomía indígenas y una subordinación innecesaria (e ilegal) de sus procesos e instituciones legales a las autoridades estatales.

En esta línea de ideas, el artículo 261 del código demuestra la contradicción aquí señalada, pues reconoce que el acta de asamblea debidamente firmada contiene todos los datos necesarios para que sea válido el proceso de nombramiento de autoridades, que se realiza según las leyes y los procedimientos de cada comunidad:

> Artículo 261
>
> 1. En la jornada electoral se observarán las disposiciones, procedimientos y mecanismos, definidos en sus sistemas normativos internos para el desarrollo de la elección.

> 2. Al final de la elección se elaborará un acta en la que deberán firmar los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección, las personas de la municipalidad que por costumbre deban hacerlo y que hayan asistido, así como por los ciudadanos que en ella intervinieron y quienes se considere pertinente.
> 3. Los órganos y personas que presidieron el procedimiento de elección, harán llegar al Instituto el resultado de la elección, a más tardar a los cinco días de su celebración.
> 4. Se respetarán fechas, horarios y lugares que tradicionalmente acostumbren la mayoría de ciudadanos y ciudadanas, para el procedimiento de elección de autoridades locales (CIPPEO, artículo 261, 2013).

Al hacer llegar el resultado del nombramiento al IEEPCO, respaldado por el acta debidamente firmada, ya el resultado debe tener todo el respeto del referido instituto y también de los demás organismos gubernamentales, pues el acta de asamblea es ley, y refleja la decisión de la máxima autoridad comunitaria.[12]

Por ende, no se debió facultar al instituto para validar el nombramiento, como lo establece el artículo 263, sino simplemente para reconocerlo como acto válidamente consumado. Tampoco es necesario que sea el instituto quien expida la constancia de mayoría, pues el acta de asamblea

---

[12] En situaciones de particular complejidad, pueden existir dos actas de asamblea porque existe división, y por lo tanto, dos posibles nombramientos. En estos casos, es necesario un estudio más a fondo, para determinar cuál acta tiene más firmas o cuál asamblea siguió la normatividad propia, es decir, cuál fue "legal". La mejor forma de resolver estos conflictos sería por medio de una institución comunitaria, y después, una institución o consejo indígena regional, pues así serían personas conocedoras de la comunidad, de la región y de su ley. Con el esquema actual —en el que los conflictos se resuelven por foráneos, principalmente, el IEEPCO—, se debe basar principalmente en visitas a la comunidad, en lugar de las comparecencias que realicen algunas personas que acuden a la ciudad capital para entender bien el sistema normativo del lugar y los hechos ocurridos, con base en testimonios orales (en la lengua materna de los miembros de la comunidad). También se deben solicitar informes (orales o escritos) de las autoridades de su derecho electoral vigente y los hechos ocurridos. Estas autoridades en algunos casos no serían la municipal o comunitaria, porque en casos extremos de disputa hay un vacío de poder, por lo que correspondería a otras autoridades —la asamblea general, el consejo de ancianos, las autoridades comunales (agrarias), etcétera—.

debe tener el mismo efecto. A la par de esta reforma, el instituto tendría que sensibilizar a todas las dependencias de gobierno para que acepten que el acta de asamblea y el nombramiento expedidos por las autoridades municipales o comunitarias tienen efecto de ley.

La nulidad de nombramientos de autoridades en sistemas normativos indígenas: por su naturaleza, debe ser limitada tal acción por parte de autoridades estatales

Cuando se considera la nulidad del nombramiento de autoridades realizado según las normas y los procedimientos electorales indígenas, es necesario tomar en cuenta que la naturaleza misma del proceso es diferente que la de una elección que se efectúa en el sistema de partidos políticos. Anular una decisión de asamblea es una intervención extrema, porque contradice lo que dijo la máxima autoridad de la comunidad, y puede representar una imposición anticonstitucional.

El tema no se tocó en la nueva reforma al código electoral local, y tampoco ha sido discutido suficientemente en el seno del TEPJF.[13] El artículo 86 del CIPPEO dicta lo siguiente al respecto:

> Artículo 86
>
> 1. Cuando se declare nula alguna elección de diputados y de Gobernador, o de ayuntamientos tanto del régimen de partidos políticos como de sistemas normativos internos, las elecciones extraordinarias que se celebren se sujetarán a las disposiciones de este Código. En cuanto a los partidos políticos, se sujetarán a la convocatoria que expida el Instituto, previo Decreto que el Congreso emita dentro de los noventa días siguientes a la declaración de nulidad. La convocatoria establecerá

[13] En relación con el derecho electoral indígena vigente en las comunidades de Oaxaca, aparentemente, es más común que el TEPJF invalide un nombramiento de autoridades que el Tribunal local. Sin embargo, sería importante realizar una investigación para arrojar datos al respecto.

> un plazo razonable, para el efecto de que se pueda agotar la cadena impugnativa (CIPPEO, artículo 86, 2013).

El lenguaje utilizado en el artículo es muy vago al establecer que, en caso de una elección extraordinaria, el nombramiento se sujetará a las disposiciones del código. No se sabe a qué disposiciones se refiere —las relativas al respeto del derecho electoral indígena vigente en el lugar, u otras, que no tienen vigencia en la comunidad—. Además, es relevante destacar que el término *elección extraordinaria* no existe en el derecho electoral indígena y es una idea ajena a los ordenamientos jurídicos indígenas.

Es también necesario señalar que en el caso de municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas, la causa de nulidad tendrá que basarse en una violación al propio procedimiento electoral del lugar, pues es la ley vigente en la comunidad; a una determinación de la asamblea general, que es la máxima autoridad; o a una norma constitucional que al momento de la ponderación, caso por caso, se determina que es de mayor importancia que el ejercicio de la libre determinación y la autonomía indígenas, tomando en cuenta las características mismas de los sistemas normativos indígenas, como son privilegiar el bien colectivo y el servicio a la comunidad, el cumplimiento de los cargos en forma de escalafón y según la determinación de la asamblea general donde aún sobreviven los sistemas de cargos y la existencia de normas en relación con las obligaciones y derechos que son particulares a cada comunidad.

Asimismo, no se debe privilegiar los derechos o intereses individuales sobre los colectivos en las comunidades indígenas, pues eso rompe con la lógica del reconocimiento de la autonomía. Ni siquiera en el sistema de partidos políticos, donde el enfoque sí es el individuo, se sobreponen los derechos de los individuos a los de la colectividad, y debe presentarse una causal específica de nulidad que además tuvo un efecto o peso determinante en la elección. Se deberían aplicar estándares por lo menos igual de rigurosos al invalidar un nombramiento de autoridades realizado por una asamblea.

Además, es necesario que todas las autoridades contemplen que el impacto y el resultado real de anular un nombramiento de autoridades en una comunidad indígena es la intervención directa de foráneos en la vida de ésta. En Oaxaca, lo anterior es de particular relevancia dado que aún existe la figura, tan poco conocida en otros estados, de administradores municipales, que son nombrados en la actualidad por el Congreso del estado de Oaxaca, y que casi nunca son de la comunidad, sino que llegan con claros lazos con algún político poderoso. Disponen de los fondos que llegan al municipio sin tener que rendir cuentas a la comunidad (carecen además de la facultad para convocar asambleas, en las que se fijan las obras a realizarse y se transparentan gastos), y su gestión es difícilmente benéfica para el pueblo. Lo anterior implica un desconocimiento de la lengua, la geografía, la cultura y las leyes del lugar, así como una gran dificultad para ganar la confianza de la gente.

En el sistema de partidos políticos, cuando se anulan casillas, o, incluso, toda una elección, no es común que la autoridad judicial ponga en duda la legitimidad, la constitucionalidad o los valores y las leyes que fundamentan dicho sistema electoral. Lamentablemente, no es el caso en los asuntos relativos al derecho electoral indígena, porque caso por caso se discuten estos temas, hecho que refleja el escepticismo y el desconocimiento al respecto que permea entre las autoridades estatales y las federales.

Finalmente, anular una decisión de la asamblea de forma tajante no permite que haya una reflexión o reforma acerca de la problemática que haya identificado el Tribunal que resolvió el caso. Por ejemplo, si hay una regla del derecho electoral indígena vigente en la comunidad que al ser ponderada de forma garantista, es decir, buscando la maximización de la autonomía y la minimización de la intromisión de autoridades estatales, pueda violar algún derecho humano, una opción menos perjudicial para las comunidades sería darles una oportunidad para dialogar el tema internamente y proponer una solución o un cambio propios para el siguiente nombramiento. Al sólo anular el nombramiento, no se les permite este derecho, y se pone directamente en crisis todo un ordenamiento jurídico.

La resolución de conflictos por las autoridades indígenas: un ejercicio de la jurisdicción indígena reconocido por la Constitución federal y local y los tratados internacionales vigentes

En el caso de conflictos relacionados con el nombramiento de autoridades en municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas, deben ser, en ejercicio de la autonomía y el autogobierno, las autoridades comunitarias las que en primera instancia los resuelvan. La intervención de autoridades estatales debe ocurrir solamente si así lo solicita la misma comunidad, por medio de una decisión de la asamblea general comunitaria.

El reconocimiento verdadero de la justicia y la jurisdicción indígenas es un tema que, en general, está pendiente en Oaxaca por la falta de una ley de justicia indígena, pero el marco normativo está claro al respecto. El artículo 112 de la Constitución política de Oaxaca establece lo siguiente:

> Artículo 112
> La Jurisdicción Indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del Artículo 16 de esta Constitución (CPEO, artículo 112, 2013).

Sin embargo, a pesar de la referida disposición y el marco nacional (artículo 2 constitucional) e internacional vigente, el tema no se analizó de forma adecuada en la reciente reforma al código electoral oaxaqueño.

Es preciso señalar que hubo un pequeño avance en torno al tema, pues el artículo 264 (CIPPEO, 2013) menciona que primero se debe acudir a los llamados *mecanismos internos de resolución de conflictos*, aunque no establece la obligación legal, por ejemplo, de declarar improcedente una demanda recibida por autoridades estatales (por ser cosa juzgada), al existir una resolución de una autoridad comunitaria.

Asimismo, se establece que todavía los conflictos se resolverán en el IEEPCO y el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, ambas instituciones compuestas por profesionales del derecho occidental a quienes no se exige tener conocimiento y experiencia en el tema de los sistemas normativos indígenas.

A continuación, se reproduce el artículo 264 del multicitado código, que trata acerca del tema:

> Artículo 264
> 1. En caso de presentarse controversias, respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos, éstos agotarán los mecanismos internos de resolución de conflictos antes de acudir a cualquier instancia estatal.
> 2. El Consejo General conocerá en su oportunidad los casos de controversias que surjan respecto de la renovación e integración de los órganos de gobierno locales bajo los sistemas normativos internos. Previamente a cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes.
> 3. Cuando se manifieste alguna inconformidad con las reglas del sistema normativo interno, se iniciará un proceso de mediación cuya metodología y principios generales serán regulados por los lineamientos que al efecto apruebe el Consejo General.
> 4. Cuando se promueva alguna inconformidad con el acuerdo del Consejo General, por el cual se declara la validez de la elección, se tramitará con las reglas que para el caso señale la Ley procesal de la materia. (CIPPEO, artículo 264, 2013).

El artículo 265 representa un esfuerzo para que el IEEPCO base sus decisiones respecto a las comunidades que se rigen por el derecho electoral indígena en, como se le denomina, las opiniones de expertos. En el caso de Oaxaca, dichas opiniones o estudios podrán ser emitidas por la Secretaría

de Asuntos Indígenas del gobierno del estado de Oaxaca, por investigadores del CIESAS o del Centro INAH Oaxaca, entre otros. Aquí se reproduce el texto del referido artículo:

> Artículo 265
> En casos de controversias durante el proceso electoral y antes de emitir el acuerdo de calificación de la elección, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos podrá solicitar la opinión de instituciones públicas calificadas, para emitir criterios en sistemas normativos internos y con base en ello, tomar las siguientes variables de solución (CIPPEO, artículo 265, 2013).

Otra opción que no se incorporó en el nuevo código electoral local es la de solicitar información acerca de su sistema normativo, en una comparecencia (oral), que se realizaría en su lengua materna, a las autoridades; exautoridades; al consejo de ancianos, si la comunidad lo tuviera; la autoridad comunal o ejidal, o la que sirve en los cargos relativos a los ritos religiosos de la comunidad (mayordomos, junta vecinal, etcétera). Al efectuarse la audiencia en la ciudad capital, se tendría que apoyar con el traslado de las personas, por lo que lo ideal sería que se realizara en la comunidad. La segunda alternativa importante que debía plasmarse en el código electoral local es solicitar que por medio de una consulta en la asamblea general, o, en su caso, a la asamblea general de comuneros, se informe acerca del ordenamiento jurídico indígena vigente en la comunidad, y la información, levantada en un acta de asamblea, se envíe al IEEPCO.

Los mismos artículos 265 y el 266 del CIPPEO también hacen referencia a procesos de mediación que organizará el instituto, en vez de establecer que recaiga en una autoridad indígena, por ejemplo, un consejo de ex autoridades comunitarias de la región, quienes mejor conocen el contexto y el sistema normativo del lugar. Esto no sólo viola el respeto a la jurisdicción indígena, sino que tiene pocas probabilidades de éxito, dado que la

mayoría de los funcionarios del instituto electoral estatal carecen de conocimiento del derecho electoral indígena, además, establecen lazos claros con los partidos políticos, y las mediaciones generalmente parecen más bien negociaciones políticas, en las que sólo se invita a lo que suelen llamar *partes en conflicto* o *personas representativas* de la comunidad. El proceso es prácticamente secreto y poco transparente, se mantiene fuera de la discusión a la comunidad. Estas cuestiones deben ser discutidas y resueltas en las asambleas generales de las comunidades, no detrás de puertas cerradas.

Los acuerdos logrados en el proceso que se describe como mediación electoral sólo podrán ser válidos si la asamblea general comunitaria las acepta por mayoría o consenso. Además, en todo momento del proceso, las comunidades involucradas deben ser consultadas mediante sus propios órganos de deliberación, principalmente, la asamblea general, y dar su consentimiento libre, previo e informado con respecto a cada decisión que se tome.

Todo lo anterior demuestra la necesidad de discutir ampliamente la resolución de conflictos relativos al derecho electoral indígena por las propias autoridades indígenas. La promulgación de una ley de justicia indígena de avanzada debe incluir esta temática.

Los requisitos para participar en el proceso de nombramiento de autoridades: un elemento importante del derecho electoral indígena que depende del estatus como miembro de la comunidad y del cumplimento de las obligaciones comunitarias

En torno a los requisitos establecidos en el CIPPEO para el ejercicio del voto, en la reforma se omitió aclarar diferencias importantes entre el sistema de partidos políticos y el derecho electoral indígena. El artículo 9 es ilustrativo de este problema:

> Artículo 9
> 1. Para el ejercicio del voto, los ciudadanos deberán satisfacer los siguientes requisitos:
> I.- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores;
> II.- Contar con credencial para votar con fotografía o resolución del Tribunal Electoral;
> III.- Encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos políticos;
> IV.- Aparecer en la lista nominal de electores correspondiente a la sección electoral de su domicilio; y
> V.- Emitir el sufragio en la sección electoral que corresponda a su domicilio, salvo en los casos de excepción señalados expresamente por este Código (CIPPEO, artículo 9, 2013).

Respecto a este artículo, es importante aclarar que se trata del sistema de partidos políticos, dado que, de acuerdo con los sistemas normativos indígenas, como se mencionó anteriormente, hay requisitos propios. Por ejemplo, no se exige la credencial de elector, sino la pertenencia a la comunidad y el cumplimiento de sus obligaciones.[14] Lo mismo se ha considerado en el artículo 12, así que debió ajustarse la redacción del artículo 9 para aclarar que se refiere al sistema de partidos políticos:

> Artículo 12
> En los municipios que eligen a sus ayuntamientos mediante sus sistemas normativos internos, los requisitos para el ejercicio del voto,

---

[14] Éste fue uno de muchos requisitos con los cuales la joven Eufrosina Cruz Mendoza no cumplió en su comunidad de origen, donde no había vivido por muchos años y, por lo tanto, no era ciudadana activa al querer ser presidenta municipal sin jamás haber cumplido un cargo anterior. Es decir, pretendía brincar al máximo cargo, en lugar de respetar el escalafón. Tampoco cumplía con el tequio y otras obligaciones comunitarias. Su postura fue la de una persona que, al salir de su comunidad a estudiar, regresó ya con la mentalidad y la cosmovisión no de respeto al derecho electoral indígena, sino del deseo por el poder que caracteriza al sistema de partidos políticos. Su actitud causó un choque lamentable para su comunidad de origen, que sufrió y sigue sufriendo un estigma no merecido que, además, fue resultado, justamente, de las actitudes racistas existentes en el estado, en especial del gobierno, hacia los sistemas jurídicos indígenas.

> los derechos y sus restricciones así como las obligaciones de los ciudadanos, se harán conforme a sus normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, sólo en lo que corresponde a la elección de concejales, siempre que no violen derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, por los tratados internacionales y por la Constitución Estatal (CIPPEO, artículo 12, 2013).

La selección de consejeros electorales y la redistritación: algunas propuestas

En torno a las disposiciones relacionadas con la selección de consejeros electorales contenidas en el artículo 19, el texto reformado establece lo siguiente:

> Artículo 19
> 1. Los consejeros electorales propietarios y suplentes, serán electos conforme a las bases siguientes:
> A).- El Congreso, a través de la Comisión que determine el Pleno hará la consulta a la ciudadanía para la postulación de aspirantes a consejeros electorales; así como el procedimiento de selección de aspirantes.
> B).- Se emitirá y publicará una convocatoria a través del portal electrónico del Congreso, así como en los diferentes medios de comunicación, incluidos el Periódico Oficial y los medios comunitarios del Estado, con el objeto de allegarse propuestas de aspirantes a consejeros electorales propietarios y suplentes, conforme al criterio de renovación escalonada y atendiendo a la idoneidad, experiencia y honorabilidad, así como a los principios de pluralidad, paridad de género, apartidismo y no discriminación (CIPPEO, artículo 19, 2013).

En cuanto a la convocatoria, debió establecerse su envío a los 570 municipios, tanto en español como en las lenguas indígenas allí habladas, de forma oral y por escrito, y su difusión en las cuatro radiodifusoras de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Asimismo, es importante que la consulta que se menciona se haga en las comunidades indígenas, se envíe la información para que los candidatos sean propuestos en la asamblea general, en los lugares donde se rigen por el derecho electoral indígena, y por medio de urnas, en los que está establecido el sistema de partidos políticos.

Lo anterior es especialmente relevante mientras el IEEPCO, particularmente, el Consejo General, tenga atribuciones en los municipios que se rigen por el derecho electoral indígena. Sólo así habrá consejeros que conozcan realmente los sistemas electorales indígenas y que no dudarán en hacer cumplir la prohibición clara de la intervención de los partidos políticos en los municipios dirigidos por el derecho indígena, contenida en el artículo 262 del nuevo código:

> Artículo 262
> 1. Queda prohibida toda injerencia de partidos políticos, organizaciones político-sociales, o agentes externos de otra índole, en cualquiera de las fases del proceso de elección municipal; así como cualquier otra circunstancia que actúe en detrimento de los sistemas normativos internos de los municipios, o que los asimile al régimen de partidos políticos, o que atente contra su identidad y cultura democrática tradicional. La contravención a esta prohibición será sancionada conforme a este Código o a la Ley.
> 2. Se sancionará, en términos de las leyes aplicables, la utilización de programas sociales del gobierno federal y estatal, instancias de gobierno, organizaciones y agrupaciones político-sociales, o agentes externos de otra índole en cualquiera de las fases del proceso de elección municipal (CIPPEO, artículo 262, 2013).

Por otra parte, los atributos del Consejo General del IEEPCO incluyen la redistritación, tal como lo considera el artículo 26, fracción XIII del nuevo código electoral local. Aquí fue necesario haber especificado, como lo

estipula el Instituto Federal Electoral (IFE) para los procesos federales, que en la modificación de los distritos se tomará en cuenta la territorialidad de los pueblos y las comunidades indígenas y se buscará propiciar su representación en la legislatura local y el registro de sus candidatos *designados por los mecanismos propios de las comunidades*, Martínez los llama "representantes comunales" (Martínez a Mesri 2011).

Conclusiones

El presente artículo argumenta que, en relación con los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas, hubo casi nulo avance con la reciente reforma al código electoral de Oaxaca. Es así que quedan pendientes diversos temas de suma relevancia para la vida autonómica de las comunidades originarias.

Peor aún, como siempre, los referidos pueblos no fueron consultados, y el proceso para aprobar las reformas se realizó exclusivamente en el seno del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con la intervención de los partidos políticos allí representados y algunas dependencias gubernamentales, principalmente, el IEEPCO. Lo anterior representa una violación directa a los términos del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, lo que resulta, después de un escrutinio judicial estricto y garantista, en la inconstitucionalidad de las reformas adoptadas.

La consulta y el consentimiento libre, previo e informado

La consulta que se debe hacer a los pueblos y las comunidades indígenas cuando el Estado toma una decisión o decreta una ley que los afecta es un principio fundamental del Convenio número 169 de la OIT, que dicta, en su artículo 6, que dichas consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a

un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Asimismo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas dispone, en su artículo 19, lo siguiente:

> Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado (Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 19, 2008).

Es imposible ignorar la importancia de este tema, pues desde que entró en vigor en México el Convenio número 169 de la OIT, que por medio de los artículos 1 y 133 forma parte de la ley suprema del país, es obligatoria la consulta acerca de cualquier decisión que concierne o afecta a los pueblos y las comunidades indígenas.

Sólo adoptando una cultura política de consultas sería posible el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el gobierno mexicano. Así también, es poco probable que haya más eficiencia en las acciones gubernamentales y, por ende, una mejoría en el nivel de vida colectiva de los pueblos indígenas, sin el referido cambio en la cultura política de la entidad federativa.

Finalmente, realizar reformas tan trascendentales para la vida de las comunidades indígenas sin llevar a cabo las consultas previas pone en duda la seriedad del gobierno de Oaxaca en relación con el respeto hacia los pueblos originarios, que desde varias generaciones buscan una nueva relación entre ellos y el Estado basada en la dignidad, la no discriminación y el respeto a la diferencia.

En conclusión, en el desarrollo de la reciente reforma, se desaprovechó una oportunidad histórica para realizar una lectura seria del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, con miras a

un respeto verdadero a la libre determinación y a la autonomía indígenas. Los mismos pueblos y comunidades seguirán haciendo claras sus demandas en este sentido, pues lo que se busca es el fin de la imposición de la "normalidad" institucionalizada que incumple con la letra y el espíritu del marco normativo vigente en la materia.

Fuentes consultadas

Adonon Viveros, Akuavi. 2011. "El derecho indígena arrinconado por el occidental". *La Jornada del campo* 49, 15 de octubre, suplemento informativo de *La Jornada*.

Barabas, Alicia. 2010. Los sistemas normativos frente a las nuevas alternativas religiosas en Oaxaca. En *Dinámicas culturales. Religiones y migración en Oaxaca*, coords. Alicia M. Barabas y Miguel A. Bartolomé, 99-174. Oaxaca: Conaculta/INAH/Gobierno del Estado de Oaxaca/Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca.

Bartolomé, Miguel A. 1999. El pueblo de la lluvia. El grupo etnolingüístico *ñuu savi* (mixtecos). En vol. 1 de *Configuraciones étnicas en Oaxaca*, coords. Alicia M. Barabas y Miguel A. Bartolomé, 135-88. México: INAH/INI.

Campos, Luis Eugenio. 1999. Negros y morenos. La población afromexicana de la Costa Chica de Oaxaca. En vol. 2 de *Configuraciones étnicas en Oaxaca*, coords. Alicia M. Barabas y Miguel A. Bartolomé, 147-82. México: INAH/INI.

CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 2013. México: TEPJF.

Convenio número 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo. 2007. Disponible en http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf (consultada el 17 de octubre de 2013).

Cordero Avendaño de Durand, Carmen. 2009. *Supervivencia de un derecho consuetudinario en el Valle de Tlacolula*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura/Porrúa.

——. 2011. Entrevista con la autora. Oaxaca de Juárez, 9 de abril.

CPEO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 2013. México: TEPJF.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En *Agenda de Amparo 2013*. México: Ediciones Fiscales ISEF.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. 2008. Disponible en http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf (consultada el 17 de octubre de 2013).

Díaz, Floriberto. 2007. *Escrito. Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*, comps. Sofía Robles Hernández y Rafael Cardoso Jiménez. México: UNAM.

Educa. Servicios para una Educación Alternativa. 2004. Reflexiones de los participantes. *Seminario Reconstitución de los Sistemas Políticos en Municipios Indígenas de Oaxaca*, 67-74. Oaxaca: Educa.

Escalante Betancourt, Yuri. 1994. *Etnografías jurídicas de coras y huicholes*. México: INI.

Flanet, Veronique. 1977. *Viviré, si Dios quiere.* México: INI.

Gómez, Magdalena. 2002. Derecho indígena y constitucionalidad. En *Antropología jurídica: Perspectivas socio-culturales en el estudio del derecho,* ed. Esteban Krotz, 235-77. Barcelona: Anthropos/UAM Iztapalapa.

Hernández Díaz, Jorge. 2007. Dilemas en la construcción de ciudadanías diferenciadas en un espacio multicultural: el caso de Oaxaca. En *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, coord. Jorge Hernández Díaz, 35-86. México: Siglo XXI/UABJO.

Izquierdo y de la Cueva, Ana Luisa. 2005. *Términos básicos sobre derechos indígenas*. México: CNDH.

Krotz, Esteban. 2001. Antropología jurídica y cultura maya actual: introducción a la temática y las características de esta obra colectiva. En *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas*

peninsulares, coord. Esteban Krotz, 1-17. Mérida: PNUD/Universidad Autónoma de Yucatán.

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Disponible en www.inali.gob.mx (consultada el 17 de octubre de 2013).

Martínez Luna, Jaime. 2010. *Eso que llaman comunalidad*. Oaxaca: Conaculta/Secretaría de Cultura-Gobierno del Estado de Oaxaca/Fundación Alfredo Harp Helú.

—. 2011. Entrevista con la autora. Guelatao de Juárez, 25 de noviembre.

Nahmad Sittón, Salomón. 2002. Autonomía indígena y la soberanía nacional: el caso de la ley indígena de Oaxaca. En *Constitución y derechos indígenas*, coord. Jorge Alberto González Galván, 183-207. México: UNAM.

Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando. 2007. *Derecho indígena en Mesoamérica. Caracterización epistemológica y axiológica*. México: Maestría en Etnicidad, Etnodesarrollo y Derecho Indígena.

Regino Montes, Adelfo. 2012. Conferencia presentada en el panel Elecciones por sistemas normativos internos, del coloquio "Reforma política electoral. Oportunidades y riesgos", 17 de abril de 2012, en Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

Ser. Servicios del Pueblo Mixe. 1995. *Contribuciones a la discusión sobre derechos fundamentales de los pueblos indígenas*. Oaxaca: Ser.

Valdivia Dounce, María Teresa. 2010. *Pueblos mixes: sistemas jurídicos, competencias y normas*. México: IIA-UNAM.

Velásquez, María Cristina. 2000. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

Sección Documental

El modelo del voto de los mexicanos en el extranjero. Una tarea pendiente

The model of the vote of mexicans abroad. A task pending

Francisco Javier Guerrero Aguirre (México)*

Resumen

Una de las tareas pendientes que debe resolverse en el país en los próximos años es, sin duda, hacer efectivo el derecho de los mexicanos residentes en el extranjero a votar en las elecciones federales y locales respectivas y, en su momento, lograr también que tengan espacios de representación en los congresos a efecto de hacer valer su voz en las decisiones nacionales. En este ensayo pretendo analizar las circunstancias que han rodeado los esfuerzos realizados para consolidar este derecho.

Palabras clave: voto de mexicanos en el extranjero, derechos políticos, reforma electoral, elecciones 2006 y 2012.

Abstract

One of the pending tasks that we must resolve as a country in the next few years is, undoubtedly, the make effective the right of mexicans living abroad for that they can, in principle, vote in the respective federal and local elections, and at the time, also ensure that they have spaces of repre-

* Ex integrante del Consejo General del Instituto Federal Electoral. franciscoguerreroaguirre@yahoo.com.mx.

sentation at the Congress in order to assert its voice in national decisions to. This essay aims to analyze the circumstances surrounding the efforts that have been made to consolidate this right.

KEYWORDS: vote of mexicans abroad, political rights, electoral reform, elections 2006 and 2012.

Antecedentes

El dictamen presentado para la votación de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (DOF 2005) señala que el reclamo del sufragio para los mexicanos que se encuentran fuera del territorio nacional data de principios del siglo XX, cuando la situación revolucionaria impulsó a algunos nacionales a cruzar la frontera estadounidense en busca de refugio y trabajo. La pretensión procedía, sobre todo, de adversarios del nuevo grupo que ascendía al poder. En su formulación se explicitaba el deseo de participar en el destino de su país de origen. A la demanda se sumaron personas y organizaciones motivadas tanto por los lazos que conservaban con sus familiares y lugares de nacimiento como por el requerimiento de la protección del gobierno mexicano en tierras extranjeras.

La iniciativa aprobada por los legisladores consigna el dato histórico, y señala como primer registro público de esta aspiración al diario *La Opinión* publicado desde septiembre de 1926 en la ciudad de Los Ángeles, Estados Unidos.

> Para su fundador, el intelectual vasconcelista Ignacio Lozano, era indispensable que los migrantes gozaran del ejercicio pleno de sus derechos políticos, a fin de que influyeran en las transformaciones de la patria y de este modo pudieran regresar a salvo a la tierra materna (Gaceta Parlamentaria 2001).

La demanda tomó nuevos bríos al terminar el Programa Bracero (1942-1964). En el sur de la frontera estadounidense, numerosas organizaciones y líderes chicanos dieron continuidad a la solicitud de participar en los comicios electorales mexicanos. Entre 1988 y 1994, durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari, se incrementaron los contactos gubernamentales con asociaciones empresariales méxico-estadounidenses, se fomentó la organización de clubes de oriundos, y se crearon nuevos consulados y programas de apoyo a los migrantes.

En el ámbito legislativo, el tema del voto de los compatriotas que viven en el extranjero es abordado en las reformas al Cofipe de 1990, 1994 y 1996.

Entre 1998 y 2004, se presentaron ante la Cámara de Diputados 18 iniciativas de reformas al Código mencionado para reglamentar el ejercicio del voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, incluyendo una del Ejecutivo federal, Vicente Fox. En esos mismos años, se incrementó la participación de organizaciones de mexicanos que, desde otros países —especialmente Estados Unidos, por razones relacionadas con el número y la cercanía—, promovieron las reformas legales necesarias para concretar su aspiración de participar en los comicios de su país de origen (DOF 2005).

En abril de 2003, un grupo de nacionales, en su mayoría emigrantes, entregó a los legisladores mexicanos una propuesta ciudadana para reformar diversos artículos de la Constitución y del Cofipe, con el fin de ampliar gradualmente sus derechos políticos: en 2006, el voto para presidente; en 2009, el derecho a ser votados, y en 2012, el ejercicio pleno de votar y ser votados. También se propuso adicionar un libro octavo al Cofipe para reglamentar el ejercicio del derecho al voto de los connacionales que radican en el extranjero en todo proceso electoral federal. Esta propuesta ha sido incorporada, en buena medida, a la ley promulgada por la LIX Legislatura.

En 2003, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estableció como recomendación número 30 "Reformar la legislación electoral, a fin de incorporar la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero", como afirma Gabriel Szekely (2002, 2-3). Y agrega: "Al no haber jurisprudencia en México para la protección de los derechos políticos que los considere derechos humanos, no se ha podido acudir a la justicia federal en búsqueda de dicha protección", por lo que la decisión final en estos temas tendrá que ser siempre de carácter político.

De esta forma, el proceso para reconocer el derecho al voto en el extranjero inició con la reforma constitucional de 1996 y se consolidó con la reforma del Cofipe en 2005, que norma el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero.

En virtud de la reforma al artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 22 de agosto de 1996, los mexicanos son titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en donde se encuentren el día de las elecciones; así se eliminó la restricción territorial que existía para emitir el sufragio.

El párrafo 3 del artículo 8 transitorio correspondiente al artículo 1 del decreto de la referida reforma estableció:

> [...] con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el registro nacional ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana (DOF 1996a).

En atención al mandato del decreto citado en el párrafo anterior, el Instituto Federal Electoral estableció, en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 29 de abril de 1998, un punto de acuerdo para designar una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral para realizar estudios conducentes, con el propósito de analizar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieran ejercer el derecho al sufragio en las elecciones para presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En noviembre de 1998, esta comisión, integrada por 13 académicos de alto nivel, entregó su

informe final. En ese documento se concluyó la viabilidad técnica para llevar a cabo la elección presidencial con la participación de votantes mexicanos en el extranjero, en cuyo caso se consideraron diversas modalidades de emisión del voto.

En 2004, el IFE formó un grupo de trabajo para realizar diversos estudios y labores en relación con el voto de los compatriotas radicados en otros países, que incluía una investigación que calculara los aspectos cuantitativos durante la jornada electoral federal de 2006.

El 30 de junio de 2005 fue publicado en el DOF el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Cofipe relativas al ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Tal decreto reformó los artículos 1, 9 y los incisos c, d y e del párrafo 1, del artículo 250 de dicho Código, al tiempo que se modificó la denominación del libro sexto para intitularse "Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero"; además, se adicionaron los artículos 273 al 300. Estas adiciones y reformas entraron en vigor el 1 de julio de 2005.

De esta forma, el libro sexto del Cofipe consideró los mecanismos de inscripción y registro para que fuera posible el voto, vía postal, de los mexicanos en otras naciones.

Elecciones de 2006

La tarea para posibilitar el voto desde el extranjero para la elección federal de 2006 no fue fácil, pues además de los cambios legislativos fue necesario realizar, en corto tiempo, un gran esfuerzo humano y de organización, encabezado por el Instituto Federal Electoral (IFE). Se partió prácticamente desde cero, al levantar toda una infraestructura administrativa nueva, que contó con el valioso apoyo de diversas dependencias, como la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Servicio Postal Mexicano, entre otras. Sin embargo, a pesar de todos estos esfuerzos, el número total de votos emitidos por los compatriotas residentes en otros países durante la jornada

electoral de 2006 para presidente de la República —como se mandató en la ley— fue significativamente bajo, si se tiene en cuenta su elevado número, sobre todo en Estados Unidos. De 57,749 solicitudes, se determinaron procedentes 40,836 y de éstas sólo 32,632 personas emitieron el voto postal.

Ante la inquietud y preocupación de las organizaciones de migrantes por lograr una mayor participación de los connacionales para emitir su sufragio con miras a las elecciones de 2012, se hicieron algunas adecuaciones importantes.

En el mundo globalizado de hoy, que comprende una circulación permanente entre continentes y países, los derechos de los ciudadanos que radican fuera de su lugar de origen se convierten en una responsabilidad de los estados y en una obligación de aquellos que los ejercen. México no es la excepción y, por la magnitud de su migración, como Estado debe atender con responsabilidad y compromiso a los muchos mexicanos que, con valentía y determinación, salieron de la nación para buscar mayores oportunidades y un mejor nivel de vida para su familia.

Tan sólo en Estados Unidos viven más de 12 millones de connacionales que mantienen vínculos familiares, sociales y culturales con su país de origen, al cual envían cuantiosos recursos por concepto de remesas, que en 2011 ascendieron a 22,800 millones de dólares.

Como presidente de la Comisión de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, tuve la oportunidad de realizar giras de trabajo en diversos países, las cuales tenían por objeto promover y difundir el sufragio de los mexicanos en las elecciones federales de 2012. En estos recorridos, particularmente en ciudades con mayor concentración de mexicanos en Estados Unidos, los compatriotas expresaban continuamente su interés en participar en la vida política de su país, y tener la posibilidad de sufragar desde su lugar de residencia de forma expedita y sencilla.

Elecciones 2012

Como he señalado, en el Proceso Electoral Federal 2011-2012, el IFE enfrentó el gigantesco desafío de ampliar y motivar la participación de los mexicanos en el extranjero, con un mecanismo de voto postal que ya había mostrado insuficiencias previamente. Fue así como el instituto realizó importantes esfuerzos para incrementar el número de votos emitidos allende las fronteras, tales como la simplificación del formato de inscripción en la lista nominal y su llenado en línea; la aprobación del uso de la credencial para votar con terminación 03; la eliminación del comprobante de domicilio como requisito de inscripción; el porte pagado sin costo para el ciudadano, y la aceptación extemporánea de solicitudes que no fueron recibidas a tiempo, por días de asueto, en Estados Unidos, entre otros.

Por otra parte, debe destacarse el Convenio de Apoyo y Colaboración suscrito con la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante el cual se instrumentó un Programa de Contratación de Consultores para auxiliar a los compatriotas en el llenado de la solicitud de inscripción a la lista nominal. Para este programa de asistencia, cuyo objeto fue disminuir las confusiones en el llenado de dicha solicitud, se contrataron 45 consultores que atendieron a 45,000 mexicanos, aproximadamente, en 30 consulados de Estados Unidos. El apoyo que se dio por medio de las representaciones consulares resultó positivo, alentador, y demostró que en el futuro se puede contar con una colaboración de la cancillería mucho más amplia y estrecha.

A pesar del esfuerzo realizado, el resultado no correspondió con los millones de mexicanos que radican en otras naciones del mundo. En esta última elección, se recibieron 40,737 sobres con votos, de los cuales se computaron 40,714, y aunque se obtuvo 23% más de participación, el total de votantes representó menos de 1% de los compatriotas que residen en el extranjero (IFE 2012). Es evidente que un modelo de sufragio vía correo certificado no responde a la realidad de la migración de los mexicanos, ni a una época de ostensibles avances tecnológicos que permitirían un voto a distancia más acorde con los nuevos tiempos.

Cuando se discutió en 2005 la reforma al marco legal respecto del voto de los mexicanos en el extranjero, antecedida, desde 1998, por numerosos estudios y consultas de académicos, expertos e investigadores de temas electorales, funcionarios de gobierno y legisladores, no se sabía lo que hoy se sabe. No se tenía conocimiento del potencial de millones de votantes y del interés que para los migrantes significa participar en las decisiones de su país de origen.

Es indudable que el modelo de sufragio a distancia nació con una buena intención, sin embargo, no ha logrado su objetivo último y muestra patentes signos de agotamiento. Es por esto que, en la actualidad, el voto postal no puede continuar, por lo que es necesario considerar opciones innovadoras que trasciendan a un modelo de votación extraterritorial más moderno y eficaz.

Uno de los mayores desafíos en la segunda experiencia del voto de los mexicanos en el extranjero fue que muchos de ellos no contaban con credencial para votar con fotografía, o ya no era válida, por lo que necesariamente tenían que viajar a México para obtenerla o renovarla.

De igual forma, una demanda reiterada de los compatriotas fue, por un lado, ampliar el plazo para inscribirse en la lista nominal y, por el otro, reducir la fecha límite para enviar su voto antes de la elección. Es una incoherencia que deban emitir su voto cinco meses antes que todos los demás mexicanos.

Modernización y mejoramiento de la regulación vigente del voto de los mexicanos en el extranjero

La enriquecedora experiencia de participar durante tres años en la planeación, instrumentación y operación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero desde el IFE, así como la convivencia con la comunidad migrante en las visitas realizadas al vecino país del norte, me permite contar con una visión más cercana de la problemática que representa el modelo del voto postal y tener la plena convicción de que debe modificarse mediante las siguientes medidas:

1. Es imprescindible que el Instituto Federal Electoral cuente con atribuciones en la ley para que pueda emitir la credencial para votar con fotografía en el extranjero a cualquier mexicano que la solicite, y que además contenga el domicilio del país en donde radica.
2. Debe eliminarse el modelo de voto postal, el cual es anacrónico, lento y costoso, e implementar un mecanismo de voto mixto, ya sea presencial en embajadas y consulados, o con el uso de nuevas tecnologías mediante el voto electrónico. En la pasada elección para jefe de gobierno, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) rompió, con un resultado positivo, con el prejuicio y la sospecha que despertaba el sufragio por medio de internet.
3. Con el fin de acceder a los puntos anteriores, podría ampliarse el convenio de colaboración entre el IFE y la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el respeto de la autonomía del instituto en todo momento.
4. Debe permitirse la inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) en línea —acorde a los avances tecnológicos y las medidas de seguridad adecuadas—, desde cualquier parte del mundo, y ampliar el plazo para realizarla. De igual manera, es necesario ajustar los tiempos para que el connacional en el extranjero pueda votar, al igual que todos los mexicanos, en el mes de julio del año de la elección.
5. La prohibición de campañas políticas en el extranjero tiene que replantearse, con el respeto a las legislaciones de cada país y su previa consulta. Muchas naciones latinoamericanas pueden hacer campaña y promoción política en otros estados y no existe razón alguna por la cual México deba ser la excepción.
6. La comunidad migrante reclama tener representantes por medio de una sexta circunscripción. Considero oportuno revisar esta propuesta, así como los conceptos de residentes en el exterior permanentes, temporales o en tránsito.

7. Es esencial dar una mayor difusión al derecho político de los mexicanos en el extranjero, la cual debe iniciar con antelación; es decir, por lo menos dos meses antes del comienzo de la inscripción al listado nominal, intensificándola dos semanas antes del cierre de inscripción.

Por medio de estas alternativas de cambio podrá garantizarse plenamente que el derecho universal e incondicional al sufragio no sea obstaculizado para ningún mexicano, viva o no en en el país. Disponer de limitantes y trabas a éstas y otras propuestas sin un análisis serio y una reflexión profunda, representa un ejercicio que no es patriótico, justo ni digno para los connacionales.

Bajo la premisa de que los tiempos no son los mismos que los de 1998 o 2005, numerosas democracias en todo el mundo han desarrollado sistemas modernos, seguros y fáciles para que el ciudadano, que vive fuera de su patria, pueda votar en las elecciones de su país de origen. Es tiempo de que México haga lo propio.

Tengo la plena confianza de que con voluntad política, el legislador hará los ajustes necesarios al marco jurídico para esta nueva realidad. Siempre es preferible que el Estado adopte una posición generosa e incluyente, y nunca más una restrictiva y excluyente.

El voto y los instrumentos internacionales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 señala, en su artículo 21, que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país de manera directa o a través de sus representantes libremente escogidos” (Gaceta Parlamentaria 1998); esta disposición se repite casi textualmente en los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Gaceta Parlamentaria 1998).

Debe recordarse que muchos de los compatriotas que residen en el extranjero conservan la nacionalidad mexicana, por lo que no hay du-

da de que su nación, en este sentido, sigue siendo México. A esto habría que agregar que no hay leyes en Estados Unidos que eviten que un ciudadano mexicano, por poseer una segunda o tercera nacionalidad, pueda votar en más de una elección y si esto significa una doble lealtad, no implica un fenómeno que surja a partir de sus derechos políticos, sino que tiene profundas y complejas raíces sociológicas y culturales. Los paisanos tienen una doble lealtad, tanto con la comunidad y la sociedad del país donde habitan, como con su herencia, sus orígenes y su familia (Zebadúa 2004). Prueba de esto es la numerosa votación de los hispanos (12 millones de votos), muchos de ellos connacionales, en la elección presidencial de 2012 en Estados Unidos.

De esta forma, al tomar en consideración lo dispuesto en el artículo 1 de la CPEUM, atendiendo al principio pro persona, aun siendo un derecho político el del voto, es también, por su inclusión en los tratados mencionados, un derecho humano el de la participación. De ahí se considera que existe la obligación de atender este tema, de forma prioritaria, por parte del Estado mexicano.

La experiencia del DF

El Instituto Electoral del Distrito Federal promovió el llamado "voto chilango", que permite a los oriundos de la capital registrarse para poder emitir el sufragio vía postal e internet. Esta experiencia, sin duda de vanguardia, representa un gran paso para futuras elecciones; permitir el sufragio electrónico posibilita superar los rígidos controles establecidos por la desconfianza y abre una salida para darle plena efectividad a este derecho.

Según se informó, se recibieron 5,272 paquetes —cifra importante—, que representan más de 79% de los que se registraron para votar por esta modalidad. También se informó que 2,600 capitalinos votaron vía internet, de los 3,600 que solicitaron una contraseña para participar. Si bien el número es reducido y en su momento criticado por lo costoso del proyecto, debe considerarse que lo importante de esta experiencia es que los actores políticos hayan aceptado la posibilidad de votar de forma electrónica.

Conclusión

Posibles reformas

La tarea que los legisladores tendrán que abordar es la adecuación del Cofipe a las nuevas demandas de participación política desde el extranjero, así como las nuevas formas en que se posibilita la inscripción y votación por medios electrónicos. Finalmente, cualquier modificación debe considerar las siguientes premisas:

- Darles seguridad a los connacionales acerca del manejo de sus datos.
- Ampliar las formas de acreditación del domicilio.
- Utilizar los medios electrónicos disponibles para hacer válido este derecho.
- Tomar como referente la experiencia del DF.
- Revisar la norma respecto de la posibilidad de realizar campañas políticas en el extranjero.

Artículo 315

Se estima que sería conveniente incluir en el artículo 315 del Cofipe la posibilidad de que se solicite la inscripción, vía internet, en la página del Registro Federal de Electores, adjuntando los documentos que se solicitan como requisitos, por la misma vía electrónica.

Artículo 316

Respecto del artículo 316 del Cofipe, en el formato de solicitud de inscripción en el listado nominal se propone que el ciudadano declare, bajo protesta de decir verdad, que reside en el extranjero, y que el día de la jornada electoral del proceso se encontrará residiendo en el extranjero; lo anterior tiene por objeto que esta declaración no tenga otras consecuencias legales no deseadas por el IFE. La leyenda del nuevo formato podría decir: “Expreso mi deseo de votar fuera del territorio mexicano”.

Asimismo, se sugiere agregar que la solicitud se realiza por correo, mensajería o vía internet.

Artículo 319

En el numeral 5 del artículo 319 del Cofipe se menciona que para fines estadísticos y de archivo, el IFE conservará la lista de residentes en otros países durante siete años y se utilizará para exhortar al resto a que ejerza su derecho al voto. Se sugiere que después de la elección, la lista se destruya, para darle confianza al solicitante.

Reformas sencillas, pero que involucren mayor seguridad para los connacionales pueden originar un mayor éxito en la próxima experiencia de votación desde el exterior.

Fuentes consultadas

Banco de México. 2003. Informe Anual 2003. Disponible en http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7BC6A1A11E-53CA-9F10-1D84-DE87B064348C%7D.pdf (consultada el 30 de agosto de 2013).

Carpizo, Jorge y Diego Valadés. 1999. *El voto de los mexicanos en el extranjero.* México: UNAM/Porrúa.

COFIPE. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1990. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf (consultada el 16 de octubre de 2013).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DOF. Diario Oficial de la Federación. 1994a. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 18 de mayo. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref05_18may94_ima.pdf (consultada el 16 de octubre de 2013).

——. 1994b. Decreto por el que se reforman los artículos 74 y 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 3 de junio. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref06_03jun94_ima.pdf (consultada el 16 de octubre de 2013).

——. 1996a. Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 22 de agosto. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996 (consultada el 16 de octubre de 2013).

——. 1996b. Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por el que se reglamentan los párrafos octavo al décimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la elección de los magistrados electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 31 de octubre. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref07_31oct96_ima.pdf (consultada el 16 de octubre de 2013).

——. 1996c. Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por el que se reglamentan los párrafos octavo al décimo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la elección de los magistrados electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 22 de noviembre. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref08_22nov96_ima.pdf (consultada el 16 de octubre de 2013).

——. 2005. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 30 de junio. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2081128&fecha=30/06/2005 (consultada el 30 de agosto de 2013).

Gaceta Parlamentaria. 1998. De reformas y adiciones a diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Lázaro Cárdenas Batel, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. 30 de abril. Disponible en http://gaceta.cddhcu.gob.mx (consultada el 30 de agosto de 2013).

——. 2001. De reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (para que los mexicanos en el extranjero voten en las elecciones presidenciales del año 2006), presentada por el diputado Sergio Acosta Salazar, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la sesión del jueves 6 de septiembre de 2001. 7 de septiembre. Disponible en http://gaceta.cddhcu.gob.mx (consultada el 30 de agosto de 2013).

IEDF. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2012. Acuerdos y actas de cómputo del proceso electoral ordinario 2011-2012. Disponible en http://www.iedf.org.mx/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=2145 (consultada el 16 de octubre de 2013).

IFE. Instituto Federal Electoral. 2012. Votación por partido político o coalición. Resultados voto en el extranjero. Disponible en http://www.votoextranjero.mx/web/guest/resultados;jsessionid=F8DA68614155FC1A3AA01D2411055A58 (consultada el 30 de agosto de 2013).

Nohlen, Dieter y Florian Grotz. 2001. "Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral". *Justicia Electoral* 16: 45-60. Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/16/pr/pr0.pdf (consultada el 30 de agosto de 2013).

Szekely, Gabriel. 2002. México una nación de migrantes. Documento ejecutivo de la memoria del coloquio internacional "El voto de los mexicanos en el extranjero", 8 y 9 de agosto en Toluca, Estado de México. Disponible en http://www.teemmx.org.mx/ (consultada el 30 de agosto de 2013).

Zebadúa, Emilio. 2004. Voto de los mexicanos en el extranjero, constitucionalidad y retos jurídicos. Disponible en http://www.huellasmexicanas.org/alejandra/voto/Zebaduavoto.PDF (consultada el 30 de agosto de 2013).

Sección Entrevista

Conversando con Márlon Jacinto Reis*

(abril de 2012)

Marcos Francisco del Rosario Rodríguez (México)**

Justicia electoral en Brasil

Sistema jurídico-político brasileño

Brasil es una República presidencial, democrática y federal, compuesta por 26 estados y un Distrito Federal, cuyo poder soberano está depositado en los poderes de la Unión independientes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo es bicameral. La Cámara de Diputados se integra por 513 miembros, electos cada cuatro años con una fórmula de representación proporcional pura en cada estado, territorio y en el Distrito Federal. El Senado federal está conformado por 81 legisladores (tres representantes por cada estado y el Distrito Federal) electos mediante voto universal para un periodo de ocho años. Su renovación es parcial y se produce cada cuatro años, en uno y dos tercios, alternativamente. Cada estado reproduce en escala al sistema político federal.[1]

---

* Juez electoral en Maranhão. Miembro fundador del Movimiento de Combate a la Corrupción Electoral. Fundador y presidente de la Asociación Brasileña de Jueces y Fiscales Electorales (Abramppe). Entrevista realizada el 20 de abril de 2012. Disponible también en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Entrevista_Marlon_Reis.pdf.

** Secretario de tesis adscrito a la Ponencia del magistrado Manuel González Oropeza. marcos.delrosario@te.gob.mx.

1 El número total de diputados por cada estado y por el Distrito Federal, así como el de senadores, se establece por ley complementaria y de forma proporcional a la población. Se procede a hacer los ajustes necesarios en el año anterior a las elecciones, de tal forma que ninguna de las unidades de la Federación tenga menos de ocho ni más de 70 diputados.

El sistema de partidos en Brasil es multipartidista, como resultado del proceso de democratización que comenzó a mediados de la década de 1980, cuando los militares fueron obligados a abandonar el poder. Antes de este proceso, durante la dictadura castrense sólo existían dos partidos políticos. La Constitución de 1988 permitió la libre creación de partidos políticos, su fusión, incorporación y extinción, para lo cual estableció como condición el respeto a la soberanía nacional, al régimen democrático, al pluripartidismo y a los derechos fundamentales de la persona.

Por otra parte, el mandato presidencial se renueva cada cinco años, mediante el sistema de segunda vuelta. El ganador debe obtener la mayoría absoluta de los votos, en caso de que ningún aspirante logre obtener 50% de los sufragios en la primera vuelta, se celebra una segunda ronda con los dos contrincantes más votados.

Las autoridades electorales en Brasil se componen de los siguientes órganos: el Tribunal Supremo Electoral (TSE), los Tribunales Regionales Electorales (TRE), los jueces electorales y las juntas electorales. Estos órganos de justicia electoral desempeñan además un papel administrativo en la organización de las elecciones en Brasil.

El TSE es la institución encargada de organizar y administrar todas las elecciones municipales, estatales y nacionales. Además, la Constitución le otorga el poder de decidir acerca de todos los litigios electorales, por lo que es la última instancia en esta materia. Por otro lado, tiene como función reglamentar las leyes electorales aprobadas por el Congreso Nacional y su interpretación e implementación forman parte de sus competencias. Esto supone una concentración de poder en el organismo electoral que reglamenta, organiza, fiscaliza y juzga sus propios actos.

Justicia electoral brasileña[2]

Brasil es considerado una democracia electoral desde 1988, año en que se promulgó la llamada Constitución ciudadana, tras superar el periodo dictatorial militar de 1964-1985. No obstante, la configuración de la justicia electoral se instauró desde 1932, cuando fue reconocido el derecho de voto a las mujeres y se adoptó la secrecía del voto como un principio fundamental de los comicios.

A pesar de los importantes avances para configurar un sistema institucional jurisdiccional electoral, éstos fueron insuficientes para asegurar la eliminación de las prácticas de abuso de poder político y económico en los procesos electorales. Fue entonces cuando la justicia electoral centró su atención en la formación libre de la voluntad de los ciudadanos y en el comportamiento de los candidatos en las campañas electorales, y no sólo en asegurar a los ganadores de las elecciones.

La sociedad civil organizada ha jugado un papel importante en el perfeccionamiento de la legislación electoral brasileña, gracias al ejercicio de las iniciativas populares, mecanismos de participación directa con que cuentan los ciudadanos, además del plebiscito y el referéndum, instrumentos amparados en el artículo 14 de la Constitución brasileña.

La Ley de los obispos y la Ley de la ficha limpia constituyen dos ejemplos clave para la configuración actual de la justicia electoral brasileña. La primera[3] es resultado de un intenso movimiento social encabezado por la Conferencia Nacional de Obispos de Brasil (CNBB) desde 1997, como reacción a la apatía o el acuerdo tácito o explícito de los votantes con la práctica de comprar votos, entre otras.

---

[2] Este apunte es el resultado de la ponencia Democracia directa y derecho electoral en Brasil, impartida por el juez Márlon Jacinto Reis en el seminario "Inelegibilidad de candidatos por causa penal. La experiencia brasileña", realizado los días 18, 19 y 20 de abril de 2012 en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[3] Ley número 9.840, publicada el 29 de septiembre de 1999.

El objetivo fundamental de dicha ley fue proporcionar un tratamiento jurídico adecuado a la captación ilícita del sufragio, mediante la creación de diversas sanciones que contemplan, incluso, la revocación del mandato de los candidatos involucrados en dichas prácticas. A pesar de la oposición de algunos actores políticos, la Corte Suprema de Brasil ha calificado su constitucionalidad por decisión unánime mediante acción de inconstitucionalidad.

Por su parte, la Ley de la ficha limpia[4] es atribuida al Movimiento de Combate a la Corrupción Electoral (MCCE), que desde 2007 lanzó una campaña para determinar con mayor rigor los criterios para la definición de las candidaturas. Esta ley tuvo como resultado la creación de diversas causales de inelegibilidad a los cargos de elección popular en el ámbito legal que, de acuerdo con el juez Márlon Jacinto, concretizan el "principio de protección" establecido en el artículo 14 de la Constitución brasileña.

De acuerdo con la ley, las causales de inelegibilidad, entre las que destacan haber sido juzgado como culpable por un delito grave, haber sido condenado por corrupción en acciones civiles o por la compra de votos, o bien, haber renunciado a un cargo para escapar de sanciones de carácter político, ayudan a proteger la probidad administrativa y la moralidad para el ejercicio del mandato, la normalidad y la legitimidad de las elecciones en contra del poder económico o abuso del ejercicio del poder en el cargo, función o empleo.

Es en ese contexto que la Unidad de Investigación del Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) se propuso dialogar con el juez electoral Márlon Reis con la intención de puntualizar sus consideraciones más destacadas acerca de dichos temas, con especial énfasis en el sistema internacional de derechos humanos, la ingeniería electoral, el proceso electoral, el presupuesto, los partidos políticos y los mecanismos de participación directa.

---

4 Ley complementaria número 135, publicada oficialmente el 7 de junio de 2010.

Entrevista

Marcos Francisco del Rosario Rodríguez (MFRR): Durante los últimos 15 años, Brasil ha experimentado cambios sociales y económicos importantes, y todo parece indicar que el derecho no ha sido ajeno a dichas transformaciones. Desde nuestra perspectiva, Brasil se ha constituido como un referente latinoamericano en materia de protección de derechos fundamentales. Un ejemplo de ello sería la legislación vigente en el tema de acciones colectivas, de las que Antoni Gidi[5] es uno de los principales impulsores. Desde su perspectiva, ¿cuál es el estado que guarda actualmente la protección de derechos fundamentales en Brasil? y ¿cuáles podrían ser sus principales áreas de oportunidad?

Márlon Jacinto Reis (MJR): En Brasil ha habido una evolución en el tema de los derechos humanos. Con el fin de la dictadura hubo una necesidad nacional de afirmar los derechos y sus garantías fundamentales en la Constitución y la institucionalidad jurídica, especialmente en su vertiente jurisdiccional. La afirmación de los derechos humanos en la institucionalidad judicial los ha colocado como una necesidad institucional prioritaria.

Sin embargo, se debe reconocer que aún existen asignaturas pendientes en la materia. La concreción de los derechos fundamentales sigue siendo uno de nuestros problemas más importantes, relacionados de manera determinante con la poca adhesión real de Brasil a los canales internacionales de discusión de los derechos humanos, tanto en el nivel regional, en el continente americano, como en los instrumentos trasnacionales de concreción de estos derechos en el ámbito global.

Brasil es todavía un país ajeno a los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. Merece una referencia especial el

---

5 Consultor experto en derecho internacional, juicios y arbitrajes internacionales en materia de acciones colectivas. Profesor invitado en distintas universidades de Italia, Angola, Austria, Estados Unidos, México y Brasil, entre otras.

que una decisión reciente de nuestra Suprema Corte haya negado la aplicación de una conclusión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos acerca del tema de la amnistía y, con ello, la posibilidad de discutir los crímenes contra la humanidad practicados por los dictadores. La Suprema Corte de Brasil simplemente no atendió una cuestión considerada por la Corte Interamericana a pesar de que la Constitución brasileña prevé mecanismos de adopción de las reglas internacionales.

Considero que éste es un ejemplo lamentable respecto al cual tenemos que trabajar, si bien ha habido importantes logros desde una perspectiva constitucional, debemos reconocer que como nación tenemos mucho por hacer para estar en un sitio más adecuado en el plano internacional.

MFRR: Como usted ha señalado, existe una especie de ambivalencia en la protección de los derechos humanos, mientras el derecho interno ha reconocido alguna serie de derechos, el Estado brasileño se ha mostrado un poco reacio en aceptar la jurisdicción internacional. Brasil es un Estado miembro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha ratificado el Pacto de San José de Costa Rica y ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. ¿Considera usted que las restricciones y la suspensión de los derechos políticos a los ciudadanos brasileños establecida por la normatividad interna es acorde con estándares internacionales?

MJR: Actualmente, Brasil está viviendo cambios importantes en la materia. Considero que se está realizando una nueva lectura de los derechos fundamentales, especialmente del ejercicio de los derechos políticos, los cuales desde las mismas reglas presentes en tratados internacionales y convenciones internacionales, como es el caso del Pacto de San José de Costa Rica, están siendo observados, aunque con luces distintas.

Por ejemplo, en nuestro país, recientemente ha habido importantes cambios respecto al tema de la inelegibilidad, materia tratada en el Pacto

de San José, que ha sido abordada desde una perspectiva que se centra un tanto más en la protección de las instituciones públicas aunque con una disminución aparente de las garantías.

Digo aparente porque, anteriormente, en Brasil se habían estado utilizando ciertos principios basados en garantías individuales que causaban ciertas ventajas a los candidatos que se podrían anteponer a los poderes públicos. Por ello, la ley fue cambiada para permitir una correcta o más adecuada confrontación en estos campos: el de las garantías individuales y el de las garantías colectivas. Estas últimas no son garantías menores ni mayores a las garantías individuales, pero son tan importantes como las garantías individuales, y estaban siendo olvidadas hasta ahora en nuestro país.

Entonces, tenemos ahora un nuevo sistema de inelegibilidades, por lo que atañe al ejercicio de derechos políticos, que toma en cuenta la necesidad de protección de las instituciones y los datos del pasado de los candidatos para que puedan ser observados objetivamente, con la finalidad de que se alejen de la participación política como candidatos, o bien, se alejen de la capacidad electoral pasiva aquellas personas que puedan representar riesgo para todas las demás en caso de que alcancen el mandato político.

MFRR: Desde su perspectiva, ¿la suspensión de derechos políticos por causas penales no olvida los principios de racionalidad y proporcionalidad establecidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos?

MJR: No hay ningún olvido en relación con estos principios, por el contrario, la ley vigente está basada en criterios de racionalidad, razonabilidad y de proporcionalidad, teniendo en cuenta, por ejemplo, la necesidad de la existencia de una condena penal emitida por el órgano competente y, aún más, de la existencia de una resolución publicada por un tribunal, por un órgano colegiado. Esto es, para accionar la causa de inelegibilidad no es suficiente la existencia de un simple proceso judicial, basado en una investigación preliminar y una sentencia condenatoria proferida por un juez individual unipersonal.

En su lugar, es necesario que un tribunal, un órgano compuesto por varios jueces, se pronuncie acerca de la culpabilidad de una persona para accionar la causa de inelegibilidad en un momento muy adelantado del proceso, cuando ya no se puede más discutir la existencia de los hechos.

No obstante, ello no impide que sea posible aún el manejo de un último recurso para la Suprema Corte, por ejemplo, en temas constitucionales, pero no se estará más discutiendo los hechos. En estos casos, el sistema permite la obtención de medidas cautelares cuando aún subsista una discusión a nivel jurídicamente constitucional, que permita obtener una suspensión de tales decisiones judiciales, de este reflecto electoral de la decisión penal para permitir la candidatura.

Desde mi perspectiva, la ley crea una convivencia entre los derechos de la colectividad y los derechos del individuo. Antes de la ley vigente estábamos mirando exclusivamente los derechos individuales, sin embargo, no son los únicos. Hemos encontrado un medio término, una forma de establecer un convivio más adecuado entre los derechos, sin olvidar las reglas internacionales, sin dejar de tener en cuenta el Pacto de San José de Costa Rica, que expresamente autoriza a los estados parte establecer reglas de prohibición de candidaturas que tengan en cuenta, entre otros valores, las condenas penales.

MFRR: Para desmontar las bondades de la Ley de la ficha limpia puede argumentarse que pareciera que existe una especie de estigmatización o presunción de que las personas que fueron condenadas por un delito, llamadas “criminales”, cometerían algún tipo de ilícito si llegaran a ser electas. Una vez que las personas cumplieron con la sentencia penal recobran sus derechos políticos pero de una manera limitada, ¿qué nos podría platicar acerca de eso?

MJR: Ésta es una cuestión muy interesante, de hecho, relacionada con una posible estigmatización de los que están sometidos a condenas criminales.

Se trata de un problema muy grave que puede ser analizado desde diversas perspectivas. Existe una perspectiva que sustenta que cuando un ciudadano está sometido a una condena penal, el Estado y la sociedad deben garantizar los medios para que los individuos vuelvan a formar parte del colectivo en la sociedad; de ninguna manera deben ser estigmatizados o puestos lejos de la posibilidad de actuar como ciudadanos ni de los actos comunes de la vida en sociedad.

Otro asunto es cuestionar si esta persona, mientras esté sometida a un fallo o a una sentencia, reconoce que actuó en contra de los intereses de esa misma sociedad de un modo grave a partir de la práctica de la corrupción, del narcotráfico, de la violencia sexual contra niños, del homicidio, etcétera, si esa persona estaría habilitada para ser un líder político de la sociedad. ¿Esa persona debe tomar parte en la vida social y ser ayudada en todo? La respuesta es sí. En cuanto a tener facilidades para alcanzar un mandato político a partir de distorsiones que incluso hayan sido observadas por una Corte Penal, ésa es otra cuestión.

Aun así, entre nosotros pensamos que estas personas deberán tener el derecho de volver a tener todos los derechos recuperados, incluso los políticos relacionados con la elegibilidad, pero para eso se habrá que establecer un plazo, un plazo razonable que para nosotros es de ocho años, a lo largo de los cuales el convivio social podrá surtir efectos y quizá pueda permitir que el ciudadano, que es muy importante para nosotros como persona, pueda volver a ser, incluso, uno de los líderes de la sociedad. Así que no tenemos entre nosotros una figura, como la tienen algunos estados norteamericanos, del felón,[6] que estará alejado en definitiva de la participación política, a nosotros no nos gusta esa idea, por eso tenemos la definición de un plazo. Entonces, se trata de dos cuestiones que, desde nuestra perspectiva, deberán ser separadas.

---

[6] En inglés significa *criminal*.

Tenemos, por otra parte, nuestra propia actividad y los movimientos por la conquista de la Ley de la ficha limpia que están envueltos, encargados y participando en la lucha por la reinserción social de los encarcelados. Participamos e incluso estamos defendiendo el derecho al voto de los que están detenidos, de los que están en la cárcel, que no está siendo observado en Brasil por las razones pragmáticas, y que no se puede contraponer a un derecho fundamental que es el derecho al voto.

Entonces, somos conscientes, estamos echando nuestra mirada hacia este problema pero hacemos una distinción para pensar en otra clase de derechos fundamentales que están relacionados con un derecho fundamental que muchas veces es olvidado, que es el derecho al gobierno honesto, que está en la base de la propia lucha por los derechos humanos, que está en las primeras declaraciones de derechos y que muchas veces hemos olvidado en nombre de la garantía de los derechos individuales.

Esto se explica porque en muchos países, especialmente en América Latina, hemos vivido por mucho tiempo con sistemas dictatoriales, en muchos países, como es el caso de Brasil, donde estuvimos recientemente en una dictadura militar de larga duración, y es natural que después de un periodo dictatorial venga un momento de afirmación extrema de los derechos individuales. Entre tanto, pasados más de 20 años desde la reconquista de la democracia, llega la hora en Brasil de discutir el debido peso, ya que el derecho individual no es el único derecho. Y tampoco debe ser rebajado, tampoco puede ser disminuido en su importancia, pero no es el único derecho, y así hay que volver a pensar en los derechos de la polis, los derechos de protección, no simplemente del Estado, sino de todos los ciudadanos que pueden ser victimados por unos en nombre de una utilización equivocada de argumentos basados en la defensa de derechos individuales.

MFRR: Otro tema que resulta interesante es el del transfuguismo político, porque en México también se da con relativa frecuencia, nos gustaría

que ahondara un poco en los razonamientos que ha establecido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sus sentencias, porque parecería ser una restricción o una limitante al derecho a ser votado, al derecho al voto pasivo, sin bases suficientes; el cambio de paradigma ideológico de un candidato puede estar basado en argumentos que cuenten con el mérito suficiente para modificar una posición política. Entonces, ¿por qué castigar en ese caso al candidato? y, aún más, ¿no se debería dejar al electorado la posibilidad de decidir si sanciona o premia al candidato que modificó su partido, digamos, al candidato tránsfuga?

MJR: Pienso que esa pregunta puede dar lugar a dos distintas aproximaciones. Una sería con relación a la experiencia que hemos vivido en Brasil los últimos años, creo que sería conveniente en rápidas palabras hablar acerca de la experiencia de la Suprema Corte y del Tribunal Supremo Electoral.

Con nuestra Constitución se ha comprendido que no se puede cambiar de partido sin poner en riesgo la permanencia en el mandato, y esto se da porque la Constitución expresamente menciona el deber de que los estatutos partidarios contengan reglas de fidelidad partidaria. El hecho es que los partidos no están atentos a la fidelidad, pero la Constitución les manda a que estén atentos, entonces, el Tribunal Superior Electoral decidió que aquel que se elige por un partido no está autorizado para dejarlo sino con ciertas y pocas situaciones, como es el ejemplo del caso en que pueda estar sufriendo cualquier forma de constreñimiento interno. Si, por ejemplo, líderes partidarios están imponiendo comportamientos con los cuales no concuerda y no debe, no tiene el deber de estar de acuerdo.

Otra excepción sería relacionada con la hipótesis de que este partido haya cambiado de ideología, y no el político o el mandatario. Por ejemplo, cambia de nombre y asume unos compromisos que no estaban originalmente fijados, estaría entonces el candidato, el elegido o el mandatario autorizado para dejar el partido por medio del cual conquistó su elección.

Ésta es una discusión constitucional basada en la presencia de la expresión fidelidad partidaria en la Constitución brasileña, que fue interpretada por el Tribunal Superior Electoral, y después por la Suprema Corte, como una prohibición constitucional al transfuguismo, entonces, hay una base constitucional para esta conclusión. Aunque sea aún discutible la forma como se dio esta decisión, ya que no hay una ley que trate expresamente del modo como se procesará esta exclusión, esto terminó siendo definido en la propia jurisprudencia.

Voy a añadir solamente un punto a este primer aspecto, que es el relacionado con el hecho de que en Brasil está expresamente prohibida la candidatura independiente, porque una de las condiciones de elegibilidad previstas en el artículo 15 de la Constitución es la afiliación a un partido político, no es posible ser elegido si no se está en el partido, entonces, por otra parte, estar en el partido permite que la persona sea beneficiada por las reglas de la elección, así que, si una persona es elegida por un partido tal vez no fuera si estuviera en otro, porque las fórmulas matemáticas utilizadas para allegarse al resultado demandan la participación en un partido o en una alianza de partidos. Entonces, el voto no es individual a pesar de que tengamos listas abiertas, hay un voto en el partido que es llevado en cuenta en el momento de definir cuántos escaños tendrá cada partido, así que sin el partido no es material o técnicamente posible.

La elección está vinculada a la participación partidaria, de ahí que ésta fue una de las razones utilizadas también por la Suprema Corte, por el Tribunal Superior Electoral para considerar que no se trata de una votación individual; a pesar de que el voto fue dirigido a nombre de un candidato, las reglas exigen que se consideren los votos dados al partido, así que su votación no es estrictamente individual.

El otro es que a mí me parece que estaría mejor si el sistema fuera basado en reglas, que no tornara necesaria esta intromisión artificial en el dominio de los partidos, en el mundo de los partidos. No se puede decir a alguien que no puede cambiar de partido porque está prohibido, esto

tendría que ser un hecho político, una decisión del mundo político, con consecuencias políticas.

En Alemania, por ejemplo, donde no hay prácticamente transfuguismo, que una persona se marche de un partido a otro equivale a poner fin a su carrera política, porque las personas están identificadas con banderas, con partidos y con ideologías. Esto está muy claro en la tradición política alemana, pero no es igual en otras partes, y en Brasil el fenómeno de transfuguismo está directamente ligado a la poca expresión de los partidos; éstos no están debidamente delineados por ideologías y banderas, son más grupos de personas que están unificadas con las mismas intenciones individuales.

Así que no es difícil que se imagine que estar en ese partido o estar en aquel otro será más o menos útil para fines personales, eso explica el fenómeno del transfuguismo en Brasil, que está siendo confrontado artificialmente por decisiones judiciales, cuando, a mi sentir, tendría que ocurrir un cambio en el propio sistema electoral, para que los partidos fueran mejor identificados, fortalecidos de tal modo que pertenecer a un partido o cambiar de partido no fuera tan fácil como cambiar de ropa.

Cambiar de un partido no es tan fácil como cambiar de ropa, sería algo muy difícil no por razones formales sino por razones políticas y materiales que tienen que ver con la propia identidad del candidato, y creo que esto debe ser el objetivo de las instituciones democráticas, no sustituir eso por reglas artificiales, sino crear los medios para que eso sea la propia realidad política.

MFRR: Más que una pregunta, es un comentario que podría coincidir en el último aspecto que mencionó.

Uno de los elementos básicos que dan importancia a los partidos políticos en un régimen democrático es que permiten a los electores identificarse con una ideología. Para los ciudadanos es mucho más sencillo advertir qué ideología o corriente abanderará y seguirá un candidato. Además, en

caso de la posibilidad de reelección, permite castigar al candidato que no haya cumplido con las banderas que propone su partido político.

Entonces, como lo mencionó, esta decisión jurisdiccional intenta artificialmente que los partidos traten de fortalecer y generar una ideología propia, pero si no se cuenta con una se rompe con la base que permite afirmar la importancia de los partidos políticos en un régimen democrático.

Si no logra identificar a un partido con una corriente, para el ciudadano se vuelve mucho más complicado elegir y después castigar.

MJR: En el sistema electoral brasileño, al momento de votar no hace falta que se conozca a qué partido pertenece un candidato, de esta manera, el voto queda individualizado absolutamente. Sólo se ve la relación entre electores y la persona que va a ser votada.

Se tiene muchísima dificultad para justificar la necesidad de que los partidos políticos sean fuertes y bien definidos en sus opciones, no hay programas claros en la mayor parte de los 29 partidos que tenemos y esto se explica por el hecho de que al elector no le representa ninguna utilidad, ya que muchas veces el voto es dirigido a un candidato por relación personal y no por banderas, porque esta proximidad puede generar ventajas personales en el futuro.

Así que el partido ve disminuida su utilidad y sus funciones, pienso que en la experiencia brasileña una reforma política tendrá que virar especialmente a eso, en cómo fortalecer a los partidos para que las personas los tomen en cuenta al votar. Aunque puedan de algún modo influir en el nombre de los elegidos, que también tengan en cuenta con antelación a qué partido o grupo pertenece y qué consecuencias tendrá la elección de aquella persona para el funcionamiento del congreso, que debe ser una representación proporcional de las ideas y que tienen repercusión en la sociedad.

Entonces, pienso que Brasil tendrá que marchar hacia eso, hacia un cambio que permita que los candidatos sean presentados antes de las elecciones a los electores, no como pasa hoy, que es posible hacer una campaña

electoral sin mencionar al partido, porque únicamente hace falta decirle al elector qué número tendrá que poner en la urna electoral.

Si se vota sin saber el partido no es necesaria una relación de causa y efecto, tampoco es interesante si el elegido se marcha a otro partido después, porque ésta no fue la razón del voto, no formó parte de los motivos que generaron la opción electoral, entonces, no tendrá importancia dónde está el elegido en el futuro, sino si está en un sitio donde pueda mantenerse con el poder para que cuando sea el tiempo de que el elector tenga que pedirle algún beneficio personal él pueda atenderlo, no importa que se marche a otro partido si es mejor para obtener ese beneficio.

MFRR: En México, actualmente tenemos un sistema de partidos, pero, a diferencia de Brasil, el candidato está muy relacionado con el partido y no hay forma de que se desligue. Continuando con esta situación comparativa, en México el Tribunal Electoral federal es un órgano especializado en materia electoral perteneciente al Poder Judicial. De acuerdo con su cultura electoral, ¿es viable pensar en crear tribunales especiales en un futuro, es decir, que no tengan que venir jueces civiles, penales, familiares a resolver temas electorales?

MJR: Creo que esto merece una reflexión muy grande y debo confesar que no la tengo, no tengo las suficientes reflexiones acerca de si éste sería el mejor camino, pero en la experiencia brasileña tenemos jueces participando de modo no permanente en los tribunales electorales de todos los niveles, servimos por dos años en la justicia electoral y volvemos a nuestras actividades, no quiere decir que estos dos años estemos alejados de nuestras funciones ordinarias, por el contrario, se hace al mismo tiempo. Esto trae muchos problemas. Primero, no tenemos un nivel de especialización en la materia electoral. Los jueces brasileños no tenemos un grado adecuado de conocimiento de derecho electoral; una disciplina jurídica que creció inmensamente en importancia en el mundo del derecho en Brasil en

los últimos 15 años, pero que no está debidamente estudiada por los jueces en su mayoría, esto es un problema. Por otra parte, el hecho de que se participa temporalmente de esta función hace que los jueces no tengan un nivel de compromiso y piensen "es algo que tendré que hacer por un tiempo y nada más", para muchos jueces electorales el grado de compromiso institucional es más grande con su institución de origen, a la que están ligados de modo definitivo, y no con esa otra institución, a la que de hecho no pertenecen de modo permanente. Serían esos dos problemas: la falta de especialización del juez y la disminución del compromiso institucional del juez por el hecho de que no esté de forma definitiva en la institución electoral.

MFRR: En ese sentido, el Estado brasileño apuesta a la capacitación de los jueces en materia electoral. Actualmente hay políticas o programas de capacitación o de evaluación para los jueces que temporalmente ocupan esos cargos.

MJR: Estamos en deuda con eso, no hay un sistema de evaluación y el criterio para el nombramiento no toma en cuenta, por ejemplo, la dedicación a un curso de formación, actualización o de posgrado. Se tiene en cuenta un criterio objetivo que es el de la antigüedad, así que el nuevo juez electoral es aquel que más tiempo estaba sin ejercer esa función y nada más, eso es subjetivo, y, desde mi punto de vista, es insuficiente, porque se debería tener en cuenta el esfuerzo de aquel juez para mantenerse al tanto de cuestiones electorales que cambian tanto como cambia la democracia. Por otra parte, esta evaluación inexistente está ligada a una formación, a una capacitación insuficiente que suele darse en las vísperas de las elecciones en el año de éstas, y no de manera permanente, y que podría ceder lugar a un comportamiento más organizado de la escuelas de formación, que las tenemos, las llamamos escuelas judiciales electorales, que no son tan fortalecidas. Funciona muchas veces por el estímulo y la voluntad de

las pocas personas que están ligadas a ellas y no por un apoyo institucional más fuerte, que debería existir. Nuestras escuelas judiciales electorales deberían tener el apoyo necesario para que promoviesen cursos permanentes y no sólo en los últimos momentos de las elecciones. Eso contribuiría muchísimo para que tuviéramos una elevación en el nivel de información de los miembros del poder judicial electoral.

MFRR: Comentaba usted que el Tribunal Electoral conoce tanto de cuestiones administrativas como jurisdiccionales, quiero entender que las jurisdiccionales conciernen al registro de electores, las urnas, las boletas, la parte operativa para llevar a cabo las elecciones. ¿Esta situación implicaría en cierto momento algún conflicto de carácter administrativo?, por ejemplo, que los partidos políticos se opusieran a ciertos procedimientos porque ustedes fueran juez y parte y se rompiera con el principio de imparcialidad, ¿cómo manejan esta situación en la práctica?

MJR: Me parece que los problemas teóricos que se pueden encontrar en eso son más fuertes que los prácticos, porque hemos conseguido gestionar esta doble atribución, esa doble función administrativa y jurisdiccional sin mayores problemas. Cuando se trata de contraponerse a la actuación administrativa de un juez electoral se va a utilizar una impugnación dirigida a un órgano superior, así que no será el mismo juez quien tendrá que decidirlo. Por otra parte, parece interesante en algunos momentos que el juez que va a juzgar una cuestión, una demanda, por ejemplo, que se relaciona con desvíos en el comportamiento electoral de un candidato, conozca la administración del proceso. Esto puede incluso ser útil en la formación de sus convicciones por estar cerca, por estar al tanto del proceso administrativo. Pero reconozco que es algo que merece reflexión, aunque yo debo decir que esto no está mal resuelto entre nosotros. Hay una buena actuación de la justicia que sabe gestionar esta doble atribución.

MFRR: ¿Cuál es la representación o participación que tienen los partidos políticos en la organización de las elecciones? En el Estado mexicano existe un órgano autónomo, el Instituto Federal Electoral (IFE), que se encarga de preparar y organizar las elecciones federales. En ese órgano los partidos políticos tienen una representación ante el Consejo General para hacer valer oposiciones en cuanto a diversas funciones que desempeña la autoridad administrativa electoral (integración del Registro Federal Electoral, financiamiento público a partidos, relación con medios electrónicos).

MJR: Pienso que podría haber canales más fuertes, más abiertos, que de hecho los tenemos, pero a los partidos se les permite participar y estar al tanto de todas las fases del proceso electoral. El registro de los electores, por ejemplo, es público y los representantes partidarios tienen fácil acceso al mismo y tienen medios para impugnar, para manifestar su oposición a la inserción de nuevos electores, en particular, al padrón. Y en las otras fases lo mismo se da. Entre tanto, pienso que la justicia electoral sigue siendo menos democrática de lo que debería ser en este aspecto, en el sentido de que los canales podrían ser más abiertos. En el nivel de la toma de decisiones estratégicas en la gestión otros canales podrían ser abiertos para escuchar a los partidos, para abrir espacios para su manifestación, más de lo que de hecho tenemos. Pienso que son mecanismos más formales que materiales de participación de los partidos, no sustituyendo a la justicia electoral en sus actividades, pero incluso contribuyendo para que se puedan ver cosas que la institución y sus representantes tal vez no puedan ver desde el punto de vista de donde están. Creo que hay demasiadas restricciones a una participación más fuerte de los partidos en el debate previo a la definición de la gestión de todo el proceso electoral.

MFRR: Surge una pregunta acerca de un tema muy relevante en México, se relaciona con el reparto de tiempo en radio y televisión a los partidos políticos. La normatividad electoral mexicana desde el rango constitucional

establece un método para distribuir el tiempo asignado al Estado en lo que se refiere a la promoción de los partidos, así como la forma en que deben transmitirse. ¿Cómo ha legislado este tema el Estado brasileño? ¿Cómo regula a 29 partidos para que exista equidad en el acceso a los medios masivos de comunicación?

MJR: Esto está relacionado con la cantidad de escaños que tengan en el Congreso nacional, así, cuanto más parlamentarios estén ligados a un partido, más tiempo tendrá en la televisión. Entonces, no hay una igualdad en el número de minutos en la presentación de programas en la televisión o en la radio, sino que hay una proporcionalidad que lleva en cuenta la importancia del partido en el Congreso nacional según los datos de la elección pasada. Hay un tiempo mínimo, muy pequeño, que se garantiza a todos (los partidos), pero será un espacio casi simbólico para los partidos que no tengan representación en el Congreso.

MFRR: En México, en 2007 y 2008, hubo una reforma constitucional y legal en materia electoral. El cambio de paradigma fue sustancial, ahora el acceso a medios electrónicos está controlado por una autoridad administrativa, el IFE. Antes de la reforma, los partidos tenían un tope de gastos de campaña, pero no tenían una limitante para acceder por ellos mismos al tiempo en radio y televisión. Ahora es el Estado quien asigna los tiempos, con un método que parte de una distribución proporcional de tiempo en medios entre todos los partidos políticos y después asigna espacios conforme a los resultados obtenidos en la elección para integrar la Cámara de Diputados inmediata anterior. En Brasil, ¿el Estado garantiza el acceso a medios de comunicación o solamente establece las bases y son los partidos políticos quienes desembolsan dinero para acceder al espacio en radio y televisión?

MJR: Este acceso a radio y televisión está regulado y financiado por el Estado. Las normas abordan desde dos situaciones distintas el acceso a radio y televisión: 1) a los partidos, así como a organizaciones para que se promuevan a lo largo de todo el tiempo, incluso en los años donde no hay elecciones, y en este supuesto el tiempo es el mismo para todos los partidos, todos tendrán tiempo para una presentación del partido en cadena nacional de radio y televisión; 2) en cuanto a los candidatos, éstos tienen también el derecho al acceso a radio y televisión pero está no sólo regulado, sino que también es pagado por el propio Estado, que lo hace mediante un sistema que lleva en cuenta la carga impositiva, así, existe una compensación con los impuestos que deberían pagar los canales de televisión. Así, se garantiza a todos los candidatos. Por otra parte, hay limitaciones legales para que los medios de comunicación intervengan de una manera fuerte en los procesos mediante la afiliación a una candidatura. Se limita el apoyo de los medios, la televisión y la radio a una candidatura con la consideración de que se trata de concesiones públicas. No son medios exclusivamente privados, sino concesiones del poder público a la iniciativa privada y, por eso, ellos no tienen el derecho de afiliarse a una candidatura y promoverla. Aunque, claro, hay en la práctica debates acerca de si el contenido de cierta materia de un programa televisivo pueda contener indirectamente el apoyo a una corriente partidista o a un candidato. Pero esto es algo circunstancial, la ley no permite esta posición favorable o desfavorable a un candidato por las concesiones públicas de radio y televisión.

MFRR: En Brasil ¿existe una limitante en cuanto al contenido del mensaje político que se difunde en los medios electrónicos? ¿Están permitidas las campañas negativas?

MJR: Hay unas reglas que no llegan a definir y a apuntar cuál debe ser el contenido de la propaganda electoral. La base es el principio de la libertad. Se puede decir todo, pero hay unos mecanismos de control, hay unos límites

que están relacionados con el honor de las personas, con la prueba de lo que se dice. Es posible hacer la crítica libre al comportamiento del otro candidato, a sus opciones políticas anteriores. Todo es posible, ya que no hay ninguna prohibición a que se mencione el comportamiento del otro de una forma crítica. Entre tanto, los valores como el honor personal están protegidos por la posibilidad de la utilización del derecho de respuesta. Si se dice algo sin prueba, o si se dice algo que pueda afectar no aspectos ideológicos o políticos, pero sí aspectos relacionados con la honorabilidad de la otra persona, con su honestidad, con sus valores éticos, esto da lugar a la posibilidad de que se pida el uso del derecho de respuesta. Así que se debe abrir el mismo tiempo utilizado para las palabras insultantes para que el ofendido pueda presentar su defensa. Así es como se maneja la cuestión, mediante el derecho de respuesta que habrá de ser pedido a la justicia electoral, que verificará si se debe o no conceder. Y no da derecho a la respuesta el simple hecho de haber sido criticado, no, porque la crítica es libre. Sólo si se trasciende, si traspasa los límites de la crítica política y se llega a lo personal, a la ofensa personal.

MFRR: Precisamente hablando del contexto del multipartidismo brasileño, ya que toda campaña electoral necesita dinero para operar, surgen tres preguntas al respecto: ¿cuál es el método para la asignación del financiamiento público para las campañas y partidos políticos?, ¿existe en la legislación brasileña un tope de gastos de campaña?, y ¿cómo se sanciona si hay un rebase de tope de gastos de campaña?

MJR: El financiamiento de las campañas es público y privado. Siendo que el financiamiento público está relacionado exclusivamente con el acceso a la televisión, los partidos sí reciben para su manutención valores económicos públicos considerados bastante elevados, pero los candidatos no.

Los costos de las campañas, incluso la producción de los programas exhibidos por la televisión, deben ser sostenidos por los candidatos, que

para ello deben obtener apoyo y dinero del mundo privado. La ley brasileña permite que se tengan donaciones tanto de individuos como de empresas. De hecho, el individuo dona muy poco dinero para las campañas, quienes lo hacen son las empresas muy grandes, que donan casi todo el dinero utilizado en las campañas, y esto es un gran problema para nosotros.

La base del financiamiento, casi 70%, es de los bancos, de las constructoras y las mineras; así que son pocos y muy fuertes económicamente los que pagan los costos de las elecciones en Brasil, y esto es un problema actual que está generando un debate fuertísimo acerca de la necesidad de la reforma política cuyo principal aspecto será el cambio de la base del financiamiento de las campañas que compromete la independencia del parlamento.

Junto con este problema, que ya es grave, aparece otro: no tenemos una definición legal del tope. No hay tope. La ley de 1997 habla de que otra ley debe ser creada para definir el máximo de los gastos en donaciones, pero esta ley nunca fue creada. ¿Entonces qué se ve? Los partidos anuncian sus topes en las elecciones, pero no hay consecuencias legales, ya que la ley no trató esa materia. Ese anuncio es casi político y no significa mucho, porque sirve solamente para que los partidos digan qué desean gastar a lo largo de los comicios. Pero no hay ninguna consecuencia práctica, ya que no hay límite.

MFRR: Hay una inclusión de los mecanismos de participación directa, como son el plebiscito, el referéndum y las iniciativas populares. Fue uno de los más importantes logros de la Constitución de ciudadanía de 1988. ¿Con qué regularidad han usado estos mecanismos los ciudadanos brasileños?

MJR: Bueno, es necesario que los utilicemos más. Tuvimos un plebiscito en 1993 para definir nuestra forma y nuestro sistema de gobierno, en el que los brasileños decidimos mantenernos con la forma republicana y con un sistema presidencialista.

Como referéndum tuvimos uno en 2005, que trataba de los límites para el acceso al derecho de portar un arma. Entonces, fueron solamente un plebiscito y un referéndum.

En cuanto a la iniciativa popular, la hemos utilizado cinco veces. Por lo menos son cinco veces en que su uso fue exitoso. Es posible que haya algunos proyectos de echarla a andar en trámite en el Congreso en este momento, pero yo no los conozco. Sin embargo, ya tenemos cinco leyes de iniciativa popular, que me parece poco porque tenemos este mecanismo desde 1988, por lo tanto, son casi 25 años y sólo cinco veces fue utilizado este medio.

Es muy difícil su uso, porque la tecnología todavía no llega a él, y podía haber llegado. En un país en el que el voto es electrónico me extraña que no podamos estar en un sitio web seguro y ahí manifestar nuestro apoyo a una u otra iniciativa popular. Con eso, sé que en cuestión de pocos días para los temas más relevantes podríamos tal vez tener alcanzado el mínimo constitucional, que es la participación de 1% de los electores. Sabemos, por experiencia, por la Ley de la ficha limpia, que los internautas están muy presentes en la web; los demócratas están muy presentes. No sólo en Brasil sino en todo el mundo, y hace falta la apertura, la existencia de espacios en los que la democracia participativa y, en este caso, la democracia directa puedan ser ejercidas con el uso de los mecanismos de internet.

Creo que éste es un paso que debería darse en una reforma política, ya que no hay una exigencia constitucional de que la firma se recolecte en un medio físico. Hay una exigencia legal, de la Ley 9709, entre nosotros, que puede ser perfectamente cambiada.

Para ilustrar, puedo decir que se puede hasta ingresar al registro de electores mediante la web en Brasil. Es posible justificar no participar en las elecciones mediante del sitio web del Tribunal Electoral. Muchos servicios ya son obtenidos directamente en el sitio web de la justicia electoral. Y podríamos avanzar en eso; para que quizá la propia justicia electoral pudiera mantener ese espacio seguro, que las personas pudieran

manifestarse directamente acerca de los temas de su interés, llevando al parlamento demandas para el trámite de proyectos de ley. Algo que podría ser una experiencia muy interesante y ejemplar, pero no es ese espacio en el que estamos. Ésa es la razón por la que el uso exitoso de ese mecanismo se ha dado sólo cinco veces.

MFRR: Como última pregunta, regresando al tema del dinero y la política, me intriga un poco que, a pesar de que exista la mención del tope de gastos de campaña, no se tenga establecido un monto. Lo quisiera ligar con un tema que actualmente en México está en el debate público, en el debate diario, y que afecta directamente a las familias. Es el tema del narcotráfico.

Ha existido, tal vez como nunca antes, de, quizá, cinco años a la fecha, un debate intenso por tratar de generar mecanismos que impidan la llegada del dinero ilícito al financiamiento de las campañas electorales. En ese sentido, creo que México y Brasil comparten esa inquietud. No creo que el debate sea tan distinto, porque también es un problema que existe en el Estado brasileño. Entonces, ¿qué mecanismos existen para evitar que el dinero ilícito llegue a las campañas?

Ésa sería una pregunta, y la segunda es: ¿cómo se castiga, si existe sanción, la entrada del dinero ilícito? Porque, sin duda, actualmente, en las democracias, al menos las latinoamericanas, es imprescindible el uso del dinero; las campañas no marchan si no hay recursos. En Brasil no hay un tope, entonces, no sé si existan mecanismos para tratar de restringir o, en buena manera, impedir que haya recursos ilícitos en el financiamiento de campañas y candidatos.

MJR: Los mecanismos existen, pero son muy malos. Es una de las partes, si no la parte en la que estamos más atrasados, la del control del uso del dinero en las campañas. Además de los problemas que ya he mencionado, no hay un uso efectivo de los medios electrónicos que sirven para el manejo y el control del dinero. Por ejemplo, el camino del dinero puede ser

perfectamente conocido cuando se hace uso de transferencias electrónicas, y esto no está exigido por la ley, que admite incluso la donación en efectivo.

De hecho, tenemos una rendición de cuentas en campañas que es simbólica, y no es posible correlacionar el dinero que fue utilizado en la campaña con el dinero que se presenta como utilizado con el candidato.

Nosotros, que ejercemos la función como jueces electorales y que tenemos la experiencia personal de estar delante a estas rendiciones de cuentas, hemos visto situaciones en las que sabemos que estamos cumpliendo un papel, un rol puramente simbólico. No es posible correlacionar, lo repito, aquello que se enseña al poder judicial electoral y aquello que pasó en la campaña. Solamente se dice lo que se quiere.

Asimismo, encontramos con frecuencia documentos falsos, informaciones no verdaderas y fraudes evidentes. Aunque los candidatos tienen la facilidad de no decir nada o de decir poco, a veces dicen algo que aparentemente está en contra de la ley. En casi todos los casos esto no se da, es cierto, pero en los casos en los que las facturas están añadidas y parecen mostrar un contenido ilícito, no se puede hacer nada porque no hay mecanismos para verificar el mismo en aquella factura.

Por ejemplo, si el número de inscripción de la empresa, el registro de las empresas, el registro empresarial existe, entonces no se va a saber si aquel servicio, aquel trabajo, fue de hecho prestado o realizado. Entonces, hay una ficción, y yo he hablado de eso en muchos sitios, incluso en encuentros de la propia justicia electoral, que estamos sometidos a una ficción. A una ficción en la que no es posible de hecho una rendición de cuentas real.

Por otra parte, como tenemos el financiamiento privado, no sé si se tiene una expresión similar en español: tenemos “la caja uno y la caja dos”. Sería como el dinero lícito y el dinero ilícito. El dinero ilícito es de la caja dos, son dos financiamientos. Se habla mucho de esto en Brasil.

Yo siempre digo que con la caja uno que tenemos no nos hace falta el de la caja dos. No sé por qué todavía siguen necesitando de la caja dos con la caja uno que ya tenemos. Bueno, pero con esta otra parte del dinero no

declarado, donde puede estar el dinero del narcotráfico, todo el dinero desviado del propio aparato del Estado, todo el dinero de origen criminal, la justicia electoral nada tiene que ver porque no hay ningún mecanismo ni estructura en el Estado que sean eficientes para descubrirlo.

Cuando mucho se descubren errores en el dinero declarado, pero cuando se trata del dinero que no se declara, que no se presenta a la justicia, esto se pierde. Hay una parte que es la parte más importante, así que en el momento de discutir cambios en el financiamiento de los partidos y las campañas, será necesario incluir reglas que tornen posible identificar y seguir el camino del dinero, de tal modo que un real utilizado para pagar una despensa de campaña deba tener un origen, un camino y un fin, y todo lo que no está en este camino admitido por la ley es ilegal y permite imponer graves sanciones al candidato.

Esta concepción simple, que es la base de la administración de las elecciones en lo que atañe a la rendición de cuentas, no está clara en la legislación brasileña actual, por increíble que parezca.

Sección Bibliográfica

Luis Antonio Corona Nakamura y Adrián Joaquín Miranda Camarena. 2012. *Derecho electoral comparado.* Madrid: Marcial Pons

Carlos Gerardo Herrera Orozco (México)*

El objeto de esta recensión es fruto del trabajo de los profesores y alumnos del doctorado en Derecho Electoral del Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco (TEPJEJ), compilado por el doctor Luis Antonio Corona Nakamura y por el doctor Adrián Joaquín Miranda Camarena. Tanto profesores como alumnos cuentan con una vasta experiencia teórica y práctica en el derecho electoral, al desempeñarse muchos de ellos como funcionarios judiciales de tribunales federales o estatales especializados en la materia, representantes de partidos políticos, funcionarios de órganos electorales federales o locales, y abogados litigantes.

Esta obra —al ser realizada por quienes desde la práctica cotidiana del derecho electoral se interesan por la investigación y la docencia— está dotada con tintes muy prácticos y didácticos, sin descuidar la parte teórica. Tal como se presenta en su contraportada, en este libro se encuentra:

* Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, España, y jefe del Departamento de Control Escolar y Vinculación con el Estudiante del Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. c.herrera@triejal.gob.mx.

> Un amplio estudio del Derecho Electoral Comparado, en donde se examinan principalmente las bases constitucionales y jurídico electorales, autoridades administrativas y jurisdiccionales, régimen político y forma de gobierno de los países de Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Inglaterra, Italia, Japón y México.
> En la obra se encuentra un compendio que nos lleva a conocer sistemas político-electorales tan similares y divergentes en el mundo, lo cual es trascendente para el proceso de globalización instituido en la orbe, así como para el conocimiento comparado de los principios electorales a nivel internacional que habrán de sustentar la base de la nueva atribución de control de convencionalidad.

Además, es de llamar la atención que el prologuista de esta obra, el doctor Juan Ruiz Manero, se presente ante el lector como un "teórico del derecho", aunque reconoce no tener algún escrito acerca de derecho electoral, lo cual cuestionaría la idoneidad de su elección. Pero si bien es cierto que el doctor Ruiz Manero no es especialista en derecho electoral, también lo es que es un experto en argumentación jurídica, es decir, un estudioso del razonamiento del derecho con una perspectiva universal, alejado, por lo tanto, de formulismos técnicos propios de cada materia. Esto lo demuestra a lo largo del prólogo y culmina sugiriéndole al lector:

> una determinada perspectiva desde la que leer estos estudios: preguntarse, a propósito de cada sistema electoral, primero, cuál es la articulación recíproca, la priorización relativa entre objetivos que subyace a ese sistema electoral y, segundo en qué medida tal sistema electoral es eficiente a la hora de lograr esos objetivos a los que responde su diseño (Nakamura y Miranda 2012, 19).

Así pues, como se expuso en párrafos anteriores, esta obra se compone por el estudio de las bases constitucionales y jurídico electorales, así como de autoridades administrativas y jurisdiccionales, régimen político y forma de gobierno de 15 países distintos, de los cuales en cada capítulo (excepto el último, que contiene un cuadro comparativo) se realiza un análisis individualizado de estos conceptos.

Con el fin de que esta reseña sea de utilidad para el lector, he de exponer aquellos puntos que a mi parecer son relevantes de cada uno de los capítulos, pues su estructura es casi idéntica y resultaría por demás repetitivo.

No está por demás comentar que por tratarse de un estudio de derecho comparado, gran parte de los artículos se caracteriza por tener un tinte más descriptivo de las instituciones y sistemas jurídicos en estudio que un análisis crítico, sin que ello signifique la ausencia de comentarios o propuestas.

Capítulo I. Alemania (por Claudia Verónica Gómez Varela y José Luis Brahms Gómez). Los autores resaltan la escasez y restricción de la jurisdicción electoral a escala federal, las pocas impugnaciones que se suscitan en la materia y, por ende, la poca experiencia de sus órganos jurisdiccionales. Lo anterior deriva, a juicio de los autores, en criterios contradictorios entre los tribunales electorales. Considero que algunas de sus apreciaciones deberían ser matizadas a la luz de consultar más resoluciones que las citadas en la obra, sin que ello signifique que las referidas carezcan de fundamento.

Capítulo II. Argentina (por José de Jesús Becerra Ramírez y Jaime Benjamín de la Torre). En forma breve, pero sustancial, abordan las bases constitucionales electorales argentinas. Llama la atención la referencia que hacen del control de convencionalidad y de la Convención Americana de los Derechos Humanos, pues en Argentina, al igual que en México, los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen rango constitucional. En lo que se refiere al derecho electoral argentino, destaca el estudio individualizado que hacen los autores respecto de los partidos políticos, las campañas electorales, la participación ciudadana, el voto y la boleta electoral, así como las autoridades electorales. Entiendo que podría ha-

berse dado un mayor desarrollo del tema, mas por el tipo de documento excedería el objeto de estudio.

Capítulo III. Australia (por Marcelino Rosales Rodríguez y Rubén Vázquez). Más allá de la problemática por no tener acceso a bibliografía y de las diferencias obvias entre los sistemas electorales australiano y mexicano, considero que es un estudio muy rescatable porque destacan tanto el análisis como las reflexiones que se realizan del voto alternativo, que es un tema del que se ocupan los autores cuando se refieren a la Cámara de Representantes y también en sus conclusiones. Me parece diferente e innovador lo referente al voto alternativo desde una perspectiva doctrinal, ya que atinadamente los autores no dejan de reconocer que su aplicación podría derivar en una problemática de sobrerrepresentación de los partidos grandes y una falta de representación de las minorías.

Capítulo IV. Brasil (por José Pablo Martínez Gil y Gabriela Dolores Ruvalcaba García). Dadas las similitudes entre el sistema mexicano y el brasileño, así como la concreción con que los autores abordan el tema, sólo habría que comentar que la obligatoriedad del voto en Brasil merecería un estudio con mayor profundidad.

Capítulo V. Canadá (por Marcelino Rosales Rodríguez y Karla Fabiola Vega Ruiz). Algo digno de destacarse en este capítulo es el estudio que se hace de las ideologías de los principales partidos políticos registrados en Canadá. Llama la atención que ahí no existan tribunales especializados en materia electoral y que las controversias que se suscitan sean materia de los tribunales regulares.

Capítulo VI. Colombia (por José de Jesús Becerra Ramírez y Bertha Sánchez Hoyos). Resulta demasiado interesante que, conforme a las bases constitucionales, los autores dediquen un epígrafe para los conceptos de soberanía y ciudadanía que contempla la Carta Magna colombiana, comparada con la forma análoga en que lo hace la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En otro apartado, los autores hacen referencia a partidos y movimientos políticos, echando de menos una diferenciación

entre ambas figuras. Destacan también lo relativo a las formas de participación democrática conforme lo establece la Constitución colombiana, en las cuales profundizan en apartados siguientes. Realizan, asimismo, un resumen de los principales partidos políticos colombianos y sus ideologías.

Capítulo VII. Costa Rica (por Claudia Verónica Orozco Valenzuela y Teresa Magnolia Preciado Rodríguez). Es relevante que las autoras aborden, aunque sea en forma descriptiva, el tema de la jurisprudencia como fuente del derecho electoral costarricense. Otros dos temas que sobresalen son los estudios que hacen respecto del Tribunal Supremo de Elecciones y el papel del Registro Civil como autoridad electoral.

Capítulo VIII. Ecuador (por Adrián Joaquín Miranda Camarena y José de Jesús Ruiz Pérez). Resulta interesante la forma en que los autores desglosan el tema de la conformación sui géneris del Estado ecuatoriano en cinco poderes, llevando al lector por el proceso histórico y electoral derivado de la entrada en vigor de la nueva Constitución en el 2008. Éste es, por lo tanto, el estudio de un sistema jurídico electoral en construcción.

Capítulo IX. España (por Marcelino Rosales Rodríguez y Liliana Alférez Castro). Lo más relevante de este capítulo es la exhaustiva descripción de las instituciones que componen el sistema electoral español.

Capítulo X. Estados Unidos de Norteamérica (por Claudia Verónica Gómez Varela y Rafael de la Cruz Rodríguez). Tras la exposición del sistema electoral estadounidense, se realiza una auténtica comparativa entre éste y el mexicano. Hay tres apartados por demás interesantes y característicos del sistema electoral estadounidense: el que se refiere a los tipos de elecciones, el del financiamiento de las elecciones y el del voto de los ausentes.

Capítulo XI. Francia (por José Pablo Martínez Gil y Patricia Macías Hernández). Es una buena descripción del sistema electoral francés por el agrupamiento que se hace de sus principales partidos políticos, además del apartado que se dedica en forma extensiva al voto electrónico, tan en boga en el estado de Jalisco.

Capítulo XII. Inglaterra (por Adrián Joaquín Miranda Camarena y María del Carmen Díaz Cortés). Los autores realizan una meticulosa exposi-

ción del sistema electoral inglés y las instituciones que lo conforman, de una manera bastante clara.

Capítulo XIII. Italia (por Luis Antonio Corona Nakamura y María Elizabeth Herrera Tovar). Además de la excelente descripción que se hace del sistema de asignación de escaños, se destaca el ejercicio estadístico de las elecciones de 2008. Un tema demasiado interesante es el relativo a la circunscripción de los italianos en el extranjero, del cual se debería meditar en el ámbito local, pues de muchos es sabido el número de mexicanos que radican en el extranjero y la relevancia que tienen sus remesas en la economía nacional; sin embargo, carecen de representación.

Capítulo XIV. Japón (por Adrián Joaquín Miranda Camarena y Rafael de la Cruz Ruvalcaba). Hasta antes de esta lectura, he de confesar que era totalmente ajeno al sistema jurídico japonés, y aún más a su sistema electoral. Pero los tres puntos que los autores tomaron como referencia para su análisis son importantes:

> a) **Pueblo [en unidad].** Entidad política soberana, por ende, independiente y autónoma, siendo su función esencial el ser auto-determinante o constituyente, tal función se realiza mediante convenciones políticas fundamentales sin sujeción a ninguna ley, ni siquiera a la ley fundamental, lo que excluyen a esta entidad de ser sujeto de deberes o titular de derechos.
>
> b) **Gobernados [Pueblo en pluralidad]**. Todo humano, en lo individual o en agrupaciones, que dentro de un ámbito territorial, está sujeto a deberes y tiene la titularidad de derechos, ambos de índole fundamental.
>
> c) **Gobernantes [Especie del género Gobernados]**. Todo gobernado que, por asumir una función pública, se le imponen deberes, la función a desempeñar y sólo con objeto de que cumpla con dichos deberes, se le otorgan los derechos o facultades estrictamente necesarios para tal fin.

> La razón de realizar el estudio, tomando como base los tres puntos que anteceden, es para resaltar que el pueblo en unidad, en su calidad de soberano, es una entidad política que no puede ser sujeto de deberes ni titular de derechos políticos ni jurídicos, a diferencia de los gobernados, incluida su especie gobernantes, los cuales si son sujetos de deberes políticos y jurídicos. Cuyo incumplimiento actualiza derechos de los afectados otorgándoles acciones para restituir sus derechos, indemnizarlos y, en su caso, sancionarlos (Nakamura y Miranda 2012, 382).

Considero que este capítulo es un trabajo de investigación descriptivo muy bien logrado en conjunto, lo que se refleja en sus conclusiones.

Capítulo XV. México (por Luis Antonio Corona Nakamura y José Guillermo Meza García). El amplio conocimiento teórico-práctico en la materia de los dos autores de este capítulo es más que evidente. Ellos describen en forma sintetizada todos los elementos que componen el sistema electoral mexicano. También hacen un análisis final del polémico proceso electoral de 2006.

Capítulo XVI. Cuadro comparativo (por Sonia Gómez Silva). Aquí se resumen los elementos esenciales descritos en los 15 capítulos, en una forma clara y accesible.

A manera de conclusión, considero que se trata de un buen ejercicio descriptivo que puede servir como referencia para aquellos interesados en profundizar en el derecho electoral comparado.

Justino Eduardo Andrade Sánchez. 2010. *Derecho electoral*. México: Oxford University Press

Bulmaro Cruz Hernández (México)*

El doctor Andrade utiliza en esta obra no sólo teoría —que en sí ya es un gran acierto—, sino se esmera por inyectarle una cierta dosis de *praxis* necesaria, debido a que en los últimos años ha laborado en un mirador privilegiado: la representación de una organización política. Inicialmente, en el Consejo Local del Instituto Federal Electoral (IFE) en el estado de Veracruz, para la elección federal de 2008-2009, y después en el Consejo General de Instituto Electoral Veracruzano, con motivo de la elección para renovar al titular de Poder Ejecutivo, Congreso local y ayuntamientos en 2010.

Derecho electoral aparece en un momento oportuno, porque se suma a una considerable profusión bibliográfica —que afortunadamente se viene produciendo en los últimos años en el país— en el rubro de los procesos electorales. La obra tiene muchas virtudes: en primer lugar, el contenido —abordado en 11 capítulos— permite al lector contar con una perspectiva integral de la sustancia del derecho electoral; en segundo lugar, el texto destaca por estar escrito para cualquier público, es decir, si bien es cierto que el autor tiende a dirigirse a estudiantes de las diferentes carreras afines al área de humanidades, no menos lo es que del contenido de la obra se

* Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana y vocal ejecutivo en la 21 Junta Distrital Ejecutiva en el estado de Veracruz del Instituto Federal Electoral. bulmaro.cruz@ife.org.mx.

desprende que cualquier individuo con elementos mínimos de comprensión de la realidad puede fácilmente reflexionar acerca de los temas ofrecidos.

En "El derecho electoral" —primer capítulo de la obra— el autor aborda la teorización del derecho electoral, emprende un análisis del concepto, su objeto de estudio y la relación con otras ramas del derecho. Hace una interesante reflexión acerca de la autonomía de esta rama del derecho público. Enumera 20 principios generales del derecho electoral que deben observar los actores involucrados en el proceso, y concluye con un examen de la representación política y las funciones que juegan las elecciones en las democracias contemporáneas.

Con respecto del siguiente capítulo —"El sufragio"—, se hace un recorrido histórico por la evolución del sufragio, comenzando en el ámbito internacional y después refiriéndose al avance y el progreso que se han dado en México. Asimismo, se analizan las características del sufragio: universal, directo, personal, intransferible y secreto, además de las modalidades del voto: electrónico, anticipado, a distancia y en el extranjero. Un dato curioso que se presenta es la diferencia entre abstencionismo y ausentismo, el cual aporta el autor como conclusión del rubro.

En cuanto al capítulo tercero —"Los órganos surgidos de la elección"—, se parte de la premisa de que no todos los cargos públicos se eligen por medio del sufragio universal. En el sistema electoral mexicano, cada determinado periodo se vota por ciertas autoridades para un cargo de elección popular: poderes Legislativo y Ejecutivo, y en relación con las entidades federativas, se elige también para los ayuntamientos. En el ámbito federal, cada tres años se eligen 500 diputados, y cada seis años 128 senadores y al presidente de la República. En la esfera estatal, incluido el Distrito Federal, se eligen 32 gobernadores, 1,146 legisladores integrantes de los 32 congresos locales y un total de 2,435 ayuntamientos en todo el país. Además, en este apartado el doctor Andrade aborda temas relevantes, como la no reelección, la suplencia en los diferentes cargos, el procedimiento para cubrir las vacantes que se presenten en el Poder Legislativo y en los

ayuntamientos, así como los requisitos de elegibilidad para cada cargo de elección popular.

En relación con el capítulo cuarto —"Los sistemas electorales"—, se menciona uno de los aspectos fundamentales del derecho electoral; en sentido estricto, los sistemas electorales suelen definirse como el conjunto de reglas y procedimientos que traducen los votos en escaños o en cargos de elección popular. Básicamente, los sistemas electorales se separan en dos clasificaciones: sistema mayoritario y sistema proporcional. En el caso de México, los artículos 52 y 54 constitucionales hacen una composición mixta del sistema electoral. El autor aborda, desde una concepción integral, lo que debe entenderse como sistema electoral, y para ello señala dos elementos que influyen en su conformación: circunscripciones electorales y fórmulas electorales. Además, ilustra el tema con ejemplos concretos y contextualizados, ya que retoma la integración del Poder Legislativo.

Referente a los capítulos quinto y sexto —"Los partidos políticos" y "Prerrogativas, financiamiento y obligaciones de los partidos políticos"—, Hans Kelsen decía: "sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos" (Kelsen citado en Fernández 1994). En la actualidad, los partidos políticos no gozan de prestigio ni aceptación de la mayoría de los ciudadanos; sin embargo, su presencia es vital para la democracia. En estos dos apartados el autor aborda, en 84 páginas, todo lo relacionado con los partidos políticos, tanto en su devenir histórico como en las entidades de interés público que son. La ley electoral les otorga a estas agrupaciones de ciudadanos cuatro prerrogativas, es decir, privilegios que ostentan los partidos políticos en México: acceso a radio y televisión en tiempo oficial; financiamiento público; régimen fiscal especial (no son sujetos de algunos impuestos y derechos), y gozar de las franquicias postales y telegráficas.

En el séptimo capítulo —"Las autoridades electorales administrativas"—, el autor analiza principalmente al IFE, retoma sus atribuciones y la conformación de su estructura, y puntualiza las modificaciones para fortalecer

sus atribuciones, introducidas en la reforma electoral 2007-2008, que son la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y la Contraloría General, así como la designación escalonada de los consejeros electorales integrantes del máximo órgano de dirección del instituto. Desde luego, el doctor Andrade hace un boceto histórico de las autoridades electorales administrativas a partir de la Constitución de Cádiz, pasando por la federalización de las elecciones en 1946, con la creación de la Comisión Federal y de Vigilancia Electoral y la Comisión Federal Electoral de 1951, hasta finalizar con el Instituto Federal Electoral de 1990.

En los capítulos octavo, noveno y décimo —"La preparación de la elección", "El proceso electoral" y "La jornada electoral y sus resultados"—, el autor ofrece de manera pormenorizada las actividades que constituyen un proceso electoral federal. A mi juicio, debió invertir los capítulos octavo y noveno; sin embargo, es cuestión de estilo, ya que el contenido de ambos se relaciona con aspectos de la preparación de una elección —que, por cierto, es una de las tareas más complejas— cuyo inicio se da con la primera sesión que el Consejo General del IFE celebre durante la primera semana de octubre del año previo al proceso, y concluye con el inicio de la jornada electoral. Asimismo, expone una serie de actividades que van desde el registro de las candidaturas a los diferentes cargos de elección popular, la integración de las mesas directivas de casilla, el diseño, resguardo y distribución de los materiales y documentos electorales, hasta la identificación y aprobación de los lugares de ubicación de las casilla. La jornada electoral inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de las casillas. Las actividades básicamente son cinco: instalación y apertura de la casilla, votación, cierre de casilla, escrutinio y cómputo, y clausura de la casilla. En tanto que la tercera etapa, referente a los resultados y declaración de validez de las elecciones, inicia con la remisión de los paquetes electorales a los consejos distritales y concluye con los cómputos y declaración de validez de las elecciones que dan los consejos del instituto o las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación. Sin duda, las actividades más atractivas mediáticamente se dan con los resultados que arroja el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), así como los cómputos distritales a realizarse el miércoles siguiente a la elección.

Finalmente, el capítulo undécimo —"Medios de impugnación y sanciones"— recae en el sistema de medios de impugnación en materia electoral; para esto se cuenta con tres recursos: de revisión, de apelación y de reconsideración, así como cuatro juicios: para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, de revisión constitucional electoral, de inconformidad, y para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores. Estos medios de impugnación permiten cuestionar la constitucionalidad y legalidad de los actos y/o resoluciones de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales y partidos políticos. Es importante señalar que en materia electoral se cuenta con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), órgano especializado del Poder Judicial. Además de los juicios y recursos, se consideran los procedimientos —ordinario y especial— administrativos sancionadores que penan las faltas electorales, cuya competencia corresponde al IFE.

Como se desprende del recorrido por la obra *Derecho electoral,* se trata de un texto que abarca de forma integral y armónica los temas relevantes en esta materia; desde luego, sin dejar a un lado la lectura amena y comprensible del libro.

Bulmaro Cruz Hernández

Miguel Ángel Presno Linera. 2012. *El derecho de voto.* México: Porrúa

Ángel Miguel Sebastián Barajas (México)*

La obra de Miguel Ángel Presno Linera, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, brinda un análisis del derecho de voto como derecho fundamental, el cual constituye una garantía en las constituciones democráticas modernas, al partir de la premisa de que la participación de las personas en la toma de decisiones políticas es la esencia de la democracia actual. El autor realiza un estudio de derecho comparado que analiza la legislación de varias naciones, en el que se encuentran decisiones y resoluciones de organismos jurisdiccionales internacionales, así como de algunos países con respecto de diversos temas derivados del derecho de voto.

La obra está desarrollada y dividida en dos partes; la primera está conformada por 16 apartados, mientras que la segunda se integra por la jurisprudencia seleccionada y el índice analítico.

La primera parte es un acercamiento teórico al derecho de voto, en el que se reflejan disyuntivas que prevalecen actualmente en ciertos estados, como México, Brasil, Venezuela, Argentina, Colombia, Perú, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, España,

---

* Asistente de investigación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. angel.sebastian@te.gob.mx.

Portugal, Colombia, Chile, Canadá, Estados Unidos de América, Sudáfrica, Australia, Alemania, Francia, entro otros.

El apartado I —"El voto como derecho fundamental"— se refiere a la inclusión del sufragio en las primeras declaraciones de derechos, desde la Bill of Rights (Declaración de Derechos) hasta la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Se afirma que el voto es un derecho en un sistema democrático, un poder reconocido por el ordenamiento constitucional a los individuos para que intervengan en la adopción de decisiones políticas y en la formación de normas, con las cuales se expresa la voluntad popular. Es un derecho subjetivo, es decir, un apoderamiento jurídico que las constituciones atribuyen a un sujeto para que pueda defender, asegurar o ejercer determinadas expectativas de participación política.

El apartado II —"El objeto del derecho de voto, su ejercicio y las formas de ejercerlo"— señala que el sufragio no se limita a la elección, por lo que no termina en el acto de votar, sino que trata de conseguir que la voluntad de los individuos se convierta en la voluntad del Estado. El voto permite la manifestación de los valores del ordenamiento constitucional relacionados con la democracia: la libertad, la igualdad y el pluralismo político. Participar en este ejercicio significa tomar o ser parte de la democracia, y la intervención del individuo en la toma de decisiones es lo que hace posible la existencia de la comunidad política. Los elementos que determinan el objeto del derecho de voto son: la identificación de la realidad aludida y las formas de participación política de los individuos.

El apartado III —"El desarrollo legislativo del derecho de voto"— refiere que el objeto esencial del derecho de voto es funcionar como una fuente constitucional directa de apoderamiento para el titular del derecho, de manera que pueda accionarlo para preservar el ámbito de libertad garantizado. Además, sostiene que el derecho en estudio debe ser desarrollado legislativamente, sin dejar de ser fundamental por este motivo. Por lo tanto, el legislador no debe lesionar la esfera individual del derecho de voto y

tiene la obligación de contribuir a su efectividad, estableciendo mecanismos para su defensa y realización.

En el apartado IV —"La titularidad del derecho de voto y las abstracciones necesarias para garantizar su carácter universal"— se asevera que en la mayoría de los ordenamientos constitucionales la participación en la vida política se atribuye a todos los ciudadanos, por lo que son los titulares del derecho de voto. Esto no quiere decir que todos puedan ejercer esa facultad, debido a que solamente los electores pueden emitir el sufragio; es decir, quienes estén en pleno uso de sus derechos político-electorales. La atribución de carácter universal al sufragio, tanto en los textos constitucionales como en los tratados internacionales, significa que en la articulación de los procesos electorales se prescindirá de cualquier circunstancia, sea personal, social, cultural, económica o política, para delimitar la condición de titular del sufragio.

La pregunta que se formula en el apartado VI y que le da el nombre al mismo —"¿Sirve a la democracia que no puedan votar los policías y militares?"— es relevante debido a que en determinados textos constitucionales se excluye del derecho al sufragio, y por tratarse de una disposición incluida en la norma fundamental no puede tacharse de inconstitucional. Al respecto, organismos jurisdiccionales internacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, consideran esta restricción como una extralimitación por parte del Parlamento Europeo. Por lo tanto, el legislador no debe privar del ejercicio del sufragio activo a los policías y a los militares, porque no dejan de ser ciudadanos —titulares de los derechos que son fundamento del orden político y de la paz social— y eso constituye un acto de libertad.

Uno de los temas más interesantes se presenta en el apartado VII —"La condena penal no debe suspender la ciudadanía: los presos también son importantes"—, en el que se afirma que en ciertos países los reclusos constituyen el grupo más numeroso de ciudadanos que aun cuando reúnen los requisitos para ser titulares del sufragio (nacionalidad, mayoría de edad y

capacidad de discernimiento), están privados de su ejercicio. Incluso, en algunas entidades de Estados Unidos la exclusión del derecho se extiende de por vida, aunque estas personas ya hayan cumplido su condena. En varias naciones de Europa, a los presos se les permite votar sin restricción, y en otras están imposibilitados total o parcialmente para hacerlo (sólo votan en algunas elecciones). La apertura de textos constitucionales en diversos estados, al igual que el pronunciamiento de instancias jurisdiccionales internacionales (Tribunal Europeo de Derechos Humanos) y nacionales (Tribunal Supremo de Sudáfrica, Tribunal Supremo de Canadá, entre otros), ha originado diversas soluciones acerca del estatuto político de los presos.

En este sentido, se citan artículos de la CADH (artículo 23) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25), y una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la que hace un *excursus* (digresión, paréntesis) por las respuestas ofrecidas en otras latitudes, relacionadas con un problema de derecho al sufragio de los presos, y se menciona un pronunciamiento del Comité de Derechos Humanos (OACDH) que expresa que la limitación injustificada del derecho al sufragio a los condenados constituye una sanción adicional que no contribuye a su rehabilitación. Se concluye que debe permitirse el voto a la persona que cumple una condena privativa de libertad que no carezca de la capacidad de autodeterminarse políticamente.

En el apartado VIII se plantea otra pregunta: "¿Es propio de una sociedad democrática avanzada la exclusión política de los extranjeros?". Se dice que uno de los motivos de los estados para impedir el ejercicio del sufragio de los extranjeros es el menoscabo que podría sufrir la soberanía nacional con la intervención de éstos en sus decisiones políticas; es una prevención que en la actualidad no se ha conseguido superar del todo. En algunos estados (Venezuela y Gran Bretaña) a los extranjeros se les permite votar en ciertas elecciones, y en otros (Chile) se les otorgan plenos derechos políticos. En determinados países (Brasil y México) el derecho está reservado a los nacionales. Se sostiene que si una nación admite

que una persona tenga condición de residente con un conjunto de obligaciones y derechos, tendría que desembocar en una posición jurídica unitaria: la de ciudadano. Por lo tanto, debería aplicarse el principio de igualdad y de no discriminación entre ciudadanos nacionales y no nacionales respecto del derecho de voto.

El apartado IX —"El voto de los ausentes"— es el reconocimiento del sufragio a los compatriotas que vivan fuera del territorio del Estado, establecido en algunas legislaciones (México, Argentina, Brasil, República Dominicana, Honduras, Venezuela, Colombia, Perú, España, Estados Unidos, etcétera), y se implementa teniendo en cuenta criterios de vecindad política. No obstante, se afirma que resultaría más democrático exigir a quien es nacional la vinculación con el ordenamiento constitucional que llevar a cabo la mera inscripción en un consulado o en un registro electoral de aquellos residentes en el exterior, por ejemplo, de quienes no hayan acumulado determinada cantidad de años desde la marcha de territorio nacional o que se produzca un retorno cada determinado tiempo.

Otros apartados (XI, XII, XIII, XV y XVI) se refieren al voto obligatorio y a la sanción por no votar; al secreto del voto y su ineludible extensión a las personas ciegas; al sufragio asistido y al voto por correspondencia; a la naturaleza del padrón electoral y a las garantías del derecho de voto (procedimentales e institucionales).

Y en el apartado XIV —"El voto electrónico: ¿el nuevo fuego de Prometeo o la vieja caja de Pandora?"— se define al voto electrónico como la emisión del sufragio por medio de instrumentos tecnológicos (urna electrónica o computadora). Es la tecnología aplicada al sufragio y tiene las siguientes ventajas: mayor rapidez, agilización del escrutinio y emisión de un comprobante para el elector. Este mecanismo ha sido implementado en varias naciones de América y Europa.

La segunda parte de la obra versa acerca de decisiones y resoluciones de organismos jurisdiccionales internacionales (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal de

Justicia de las Comunidades Europeas, Tribunal de Justicia de la Unión Europea) y tribunales de algunos países (Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Tribunal Constitucional italiano, Tribunal Constitucional español, Tribunal Constitucional Federal alemán, Corte Suprema de Justicia argentina, Corte Constitucional colombiana, Tribunal Supremo canadiense, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mexicano, Consejo Constitucional francés, Tribunal Superior Electoral brasileño) con respecto de los temas que se abordan en la primera parte.

El autor muestra que el pueblo debe tener el pleno ejercicio de la soberanía partiendo de un principio de autorreferencialidad; es decir, que el pueblo gobernado pueda constituirse en el gobernante (que tenga el poder), al ser el derecho de voto una de las formas más importantes de expresión soberana.

Así pues, este libro enriquecerá, sin duda, el acervo bibliográfico de la materia electoral. Su lectura reforzará el conocimiento y propiciará la reflexión acerca de un tema que merece un grado alto de interés para las personas que viven en un Estado democrático, pues si bien es cierto que éste debe garantizar el acceso al pleno y efectivo ejercicio de este derecho fundamental, también lo es que los ciudadanos deben participar y ejercerlo.

De esta manera surge una relación bilateral Estado-ciudadanía, al propiciar el desarrollo democrático que permite alcanzar la legitimidad, más que como un ideal, como una realidad concreta, en la que votar constituye un signo de dignidad e igualdad que hace más libres a los ciudadanos y les brinda poder para ejercer la soberanía mediante la elección de sus representantes.

Luis Carlos Ugalde. 2012. *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012.* México: Aguilar

Víctor Montoya Ayala (México)*

En esta obra, el ex consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), académico y analista mexicano Luis Carlos Ugalde presenta una serie de reflexiones que, con apoyo de datos estadísticos y porcentuales sólidos, así como de diversos ejemplos, intenta demostrar por qué la democracia mexicana hoy en día tiene baja calidad. A su vez, se hace un balance acerca de los aciertos y desatinos del sistema político del país, desde su Independencia hasta el cambio político que inicia en 1970 y que continúa.

Se trata de un polémico libro que pretende generar debate respecto de los principales problemas sistémicos de México, pero, además, propone distintas líneas de acción para combatirlos de manera efectiva.

En la primera parte de la obra, de carácter introductorio y dividida en dos capítulos, se explica que, como nación independiente, México ha tenido tres procesos modernizadores: el liberalismo en el siglo XIX y su transformación en orden, estabilidad y progreso económico durante el régimen de Porfirio Díaz; el periodo de desarrollo estabilizador entre 1940 y 1970,

---

* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y secretario auxiliar adscrito a la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. victor.montoya@te.gob.mx.

y por último la etapa que inicia a finales de la década de 1970, la cual modifica el papel del Estado en la economía, y abre los cauces para la democracia electoral y el pluralismo.

En esta tesitura, el concepto de *modernización* puede ser entendido como el proceso que emprenden los países para transitar hacia economías industrializadas y de servicios con tradiciones seculares. En general, la modernización en un país significa construir sociedades políticas que privilegien la libertad y la igualdad, y economías que estimulen la innovación, el libre intercambio y la prosperidad material. Ahora bien, es importante mencionar que el autor hace especial énfasis en los procesos modernizadores de México en materia política.

El capítulo uno reseña los dos primeros procesos modernizadores del país. El primer ciclo modernizador de la nación mexicana inicia con el triunfo simbólico y militar liberal de Benito Juárez contra los franceses en 1867, el cual restaura el gobierno con base en la Constitución de 1857. No obstante, años más tarde sería Porfirio Díaz quien implantara parte de la ideología liberal y, durante los 30 años de su gobierno, México se modernizaría; sin embargo, si bien el régimen de Díaz emanó cronológicamente del movimiento liberal, durante su gestión el credo liberal fue desplazado por el positivismo, una ideología que promulgaba el orden y el progreso, para la cual los valores supremos no eran la legalidad, la igualdad o las libertades individuales.

A pesar de que la historia oficial califica el porfiriato como dictatorial, opresivo y causante de la enorme desigualdad, lo cierto es que permitió por primera vez un conjunto de factores que pusieron al país en la senda del orden, la estabilidad y el progreso económico, aunque fuera de modo parcial e inequitativo.

El segundo ciclo de modernización nacional tuvo su origen en la hegemonía del partido político oficial, a partir de los años treinta del siglo XX, cuando el instrumento político del presidencialismo mexicano generó la estabilidad política que sustentó el proceso de modernización ocurrido entre

1940 y 1970, en el que se dio paso a una economía con un mayor papel de los particulares, pero en un entorno regulatorio incipiente que aún protegía a diversos mercados monopólicos. Una característica muy importante de este periodo fue el gran poder que se concentró en la figura del presidente de la República.

La crisis de 1968 fue el precedente del cambio político que México experimentaría en las décadas siguientes. Como resultado, en la década de 1970 el gobierno reaccionaría con una política de apertura e inclusión de grupos antes marginados, como los universitarios y los líderes sindicales y de izquierda, para que en 1977 se aprobara la reforma política más importante para el país hasta ese momento, la cual abriría las puertas de la vida institucional a la izquierda y las del Congreso a la oposición.

El capítulo dos está dedicado al tercer ciclo modernizador de México que inicia, precisamente, con la reforma política de 1977. Ésta buscaba, entre otras cosas, expandir el pluralismo político, gestar un sistema incluyente de partidos de derecha y de izquierda, y dotar de derechos a las minorías. Se crearon, entonces, 100 diputaciones plurinominales que fueron ocupadas por partidos de la oposición, se sentaron las bases constitucionales de los partidos políticos como "entes de interés público" y se establecieron reglas para formar nuevos partidos. Después, en 1986, hubo otra reforma electoral cuyo principal elemento fue el aumento de los diputados de representación proporcional a 200, de los cuales el Partido Revolucionario Institucional (PRI) participó en su repartición. Esa ruta reformista acabaría 18 años más tarde con la mayoría legislativa de dicho partido político, cuando en 1997 el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados, lo que dio lugar a un gobierno dividido. En síntesis, se estimuló el pluralismo político.

Como respuesta a la crisis de credibilidad que se dio en la elección presidencial de 1988, hubo un segundo bloque reformista en 1990 que fundó al IFE y creó una nueva ley electoral que pretendió dotar de certeza e imparcialidad a la organización de las elecciones. El Consejo General del

nuevo instituto se integró con el secretario de Gobernación y seis magistrados ciudadanos; asimismo, se sentaron las bases de la justicia electoral mediante la creación del Tribunal Federal Electoral.

Posteriormente, resultó relevante la reforma de 1996 que generó tres logros importantes: primero, la independencia y autonomía constitucional del IFE; segundo, un sistema de financiamiento que nivelaba los recursos de los partidos políticos para que compitieran con mayor equidad; y tercero, la adscripción del Tribunal Electoral al Poder Judicial y la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) para dirimir controversias y dar certeza a los procesos electorales.

Es preciso apuntar que, aun cuando desde 1994 las elecciones federales en México se pueden calificar como transparentes, es hasta el año 2000, al ganar Vicente Fox la presidencia de la República, cuando en términos simbólicos nace la democracia mexicana y se consolida la confianza en el sistema electoral. Desafortunadamente, la elección federal de 2006 comenzó a desgastarla. Aunque los estándares de organización fueron los mismos, el contexto en la contienda fue muy diferente: el candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador, perdió contra el candidato del partido en el poder —Partido Acción Nacional (PAN)—, Felipe Calderón Hinojosa, por una diferencia de sólo 233 mil votos (0.56%). El candidato perdedor rechazó el resultado y denunció un presunto fraude que generó un conflicto poselectoral, por la sospecha de que se presentaron irregularidades.

Seis años más tarde ocurrió una historia similar. Nuevamente Andrés Manuel López Obrador fue candidato a la presidencia y perdió frente al candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, aunque por una diferencia de 3.3 millones de votos (6.6%). Una vez más López Obrador desconoció el resultado, pero en esa ocasión con el argumento de que la elección había sido "comprada" mediante prácticas de coacción de votantes y por medio del apoyo de las televisoras al candidato del PRI. De nueva cuenta se sembró duda entre un segmento de la población y, por ende, se afectó la confianza en la vía electoral como fuente de legitimidad política.

De esta manera, el tema central de la obra es la vertiente política del tercer ciclo modernizador. Así también, en la segunda parte del libro, titulada "Los problemas sistémicos" —compuesta por cinco capítulos—, se enumeran, a juicio del autor, los principales problemas del sistema político mexicano: la rendición de cuentas limitada, la impunidad, el clientelismo, la escasa cultura de la legalidad y de la participación ciudadana, así como la fragilidad fiscal.

El capítulo tres versa acerca de la rendición de cuentas limitada. Se hace hincapié en la rendición de cuentas como elemento central de la democracia representativa, pues no sólo implica la obligación de todos los servidores públicos a explicar y justificar sus actos ante la población, sino también las sanciones que se deberían aplicar cuando el gobernante incumple. Si bien el Poder Ejecutivo hace efectiva su obligación política y legal de rendir cuentas, además de que el país ha concretado avances significativos en la materia, como la promulgación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental o la fundación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), lo cierto es que el Congreso y los gobiernos locales han escapado, por diferentes razones, de una rendición de cuentas efectiva.

El capítulo cuatro aborda el tema de la impunidad como el principal problema de la política mexicana, esto es, un sistema en el que los políticos y funcionarios públicos no pagan las consecuencias de sus actos u omisiones. La impunidad se encuentra en la corrupción, como su manifestación más clara, y desemboca en diversas modalidades, como el ámbito del narcotráfico, el soborno en contratos de obra pública o adquisiciones del gobierno y el peculado. Asimismo, se afirma que los linchamientos son una de las consecuencias más extremas y dramáticas de la impunidad.

Un apartado interesante en este capítulo es el referente a la impunidad retórica de la que gozan los políticos populistas, los políticos tecnócratas y los críticos intelectuales. En opinión del autor, aunque algunas de las facetas más activas de la democracia son la libertad de expresión y la di-

versidad de puntos de vista, el uso indebido de la crítica y el abuso de la opinión y de la palabra deberían ser castigados.

El capítulo cinco expone el problema del clientelismo. Desde su evolución histórica y con apoyo en diferentes ejemplos, como el trato privilegiado a múltiples sindicatos, se describe al clientelismo como el sistema de intercambio entre políticos que dan prebendas, cargos públicos y presupuestos a cambio de apoyo político o económico.

El siguiente capítulo se titula "Escasa cultura de la legalidad y de la participación". Aquí se explica que la cultura política de los mexicanos ha sido un obstáculo para tener un país más democrático por tres particularidades: primero, por una limitada cultura de la legalidad debido a que la población cree que las leyes no provienen de procesos deliberativos e incluyentes con la intensión de beneficiar al pueblo, sino que buscan favorecer a los poderosos y que, además, no se aplican igual para todos; segundo, por una baja participación ciudadana en asuntos políticos y actividades comunitarias; y tercero, por la elevada desconfianza hacia la autoridad e instituciones de gobierno, que puede ocasionar desacato a la ley o resistencia a cumplirla. Esto genera que se eleven los gastos de operación del gobierno, como sucede en el sistema electoral, y México cuenta con uno de los mejores del mundo, pero también es uno de los más caros. En otras palabras, el costo es proporcional a la desconfianza de la población.

El último capítulo de esta segunda parte presenta la fragilidad fiscal del Estado mexicano. Con base en estadísticas y datos porcentuales, afirma que México tiene baja capacidad recaudatoria, gasta poco y, además, gasta mal. Asimismo, destaca la postura a favor del cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en alimentos y medicinas.

La tercera parte de este libro lleva por título "Las consecuencias". Comprende los siguientes tres capítulos, en los que Luis Carlos Ugalde expone los resultados que derivan de las características de los principales problemas que enfrenta el sistema político mexicano y cómo han restringido a la democracia electoral para formar mejores gobiernos, con más integri-

dad y mejores resultados. A saber, gobiernos deficientes, vetocracia y legitimidad erosionada.

La primera consecuencia se detalla en el capítulo ocho: "Gobiernos deficientes". México tiene baja calidad en la democracia, lo cual ha constreñido la capacidad de los gobiernos federal y locales para funcionar con eficiencia y generar buenos resultados. La propuesta ofrecida en el presente apartado se denomina gobernabilidad democrática*;* esto es, poner atención a los resultados de las políticas públicas para determinar qué tan bien funcionan los gobiernos de origen democrático, mientras que la calidad de la democracia pone énfasis en los procedimientos para que el gobierno pueda alcanzar dichos resultados.

La vetocracia (denominada así por el autor) es la siguiente consecuencia que se plantea en el capítulo nueve. Distingue a los actores con poder de veto formal —como el Congreso y el Poder Judicial— de los actores con poder de veto informal, también llamados poderes fácticos —como los sindicatos y grupos empresariales—. Empero, la vetocracia se puede definir como la capacidad de los actores políticos y económicos de usar su fuerza e influencia para bloquear decisiones y políticas públicas que afecten sus intereses.

El capítulo 10 ofrece la última consecuencia: "Legitimidad erosionada". Esto se genera por la diferenciación que existe en México entre legalidad y legitimidad, que deberían ser sinónimos en virtud de que la legalidad es condición necesaria de la legitimidad y, en consecuencia, quien gobierne lo debe hacer con suficiente autoridad y reconocimiento para que sea en nombre de todos. Pero se requiere que las leyes se construyan a partir de valores compartidos por la sociedad y que sean eficaces para los fines que persiguen. Una legitimidad cuestionada, sin duda, repercute en el funcionamiento del sistema político, así como en la autoridad del gobierno para usar la fuerza y garantizar el orden.

En la cuarta parte del libro, compuesta por un solo capítulo, el lector hallará las cuatro líneas de acción que el autor propone para alcanzar la gobernabilidad democrática que se planteó en el capítulo ocho y que

desembocará en un mejor gobierno que dé resultados que contribuyan al bienestar de los mexicanos:

a) Reconstruir la legitimidad del sistema político con base en un Estado de derecho. Construir un país en el que la ley impere en cualquier ámbito de la actividad; con esto, la gobernabilidad ya no descansaría en la negociación selectiva con clientelas, sino en la legalidad.
b) Fortalecer la base fiscal del Estado y crear responsabilidad ciudadana para financiar el funcionamiento del gobierno. Mejorar los programas gubernamentales de gasto público que llevarían a reconstruir la credibilidad de la sociedad, en la que el gobierno puede funcionar mejor si cuenta con más dinero; para ello, es necesario que se explique el destino de los recursos y se amplíe la base de los contribuyentes para que todos los ciudadanos paguen en función de su ingreso y posibilidades.
c) Mejorar la eficacia del proceso decisorio del gobierno en un entorno plural. Fomentar un gobierno más eficaz para tomar decisiones y ejecutarlas sin que sean bloqueadas por grupos de interés. Si bien es cierto que la iniciativa preferente del presidente de la República es una medida significativa al respecto, no es suficiente.
d) Mejorar las reglas de inclusión democrática. Las reformas a la legislación electoral resultan siempre muy conflictivas; sin embargo, se requiere cambiar la sobrerregulación existente en la materia y combinar los principios de equidad en la contienda con la libertad de expresión y asociación de ciudadanos.

Desde la perspectiva de Luis Carlos Ugalde, los mexicanos se encuentran en una zona de confort, en la que les satisface el hecho de que, efectivamente, el país ha mejorado el funcionamiento de la economía y de la democracia; no obstante, ha sido un avance lento y mediocre que, sin duda, se puede acelerar. Ante tan desafiantes planteamientos, será el lector quien tenga la mejor conclusión.

María Macarita Elizondo Gasperín. 2012. *Prontuario electoral. Procedimiento administrativo sancionador.* México: Porrúa/UNAM

Fernando de la Peza Berríos (México)*

El libro *Prontuario electoral. Procedimiento administrativo sancionador* que presenta la doctora María Macarita Elizondo Gasperín —continuación de otro ejemplar titulado *Procedimiento administrativo sancionador*— constituye un estudio completo acerca del instrumento con el que cuenta el Instituto Federal Electoral (IFE), por medio de los distintos órganos que lo integran, para imponer sanciones a las agrupaciones políticas, a los diferentes partidos políticos, a los dirigentes, miembros y autoridades de éstos, e incluso a particulares respecto de cualquier situación que pueda resultar contraria a la correcta consecución de un proceso electoral o a los derechos de cualquier partido contendiente.

En esta oportunidad, la consejera del IFE propone un texto muy ágil que lleva al lector hacia las diferentes etapas que componen los procedimientos administrativos sancionadores regulados por la ley. La segunda edición de este ejemplar que publica la consejera Elizondo —junto con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a finales de 2012— consta de cuatro capítulos y se acompaña con un disco compacto que contiene

* Profesor-investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. fernando.delapeza@te.gob.mx.

material de apoyo, el cual incluye el texto legal de la tesis de jurisprudencia y las tesis relevantes pronunciadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y los casos prácticos, así como las claves de los expedientes que dieron origen a los recursos resueltos por el Órgano Jurisdiccional, los argumentos empleados en cada caso y criterios que pueden utilizarse.

La autora presenta, en 194 páginas, las etapas, características y particularidades de cada uno de los procedimientos administrativos sancionadores electorales, y de manera muy didáctica lleva al lector de la mano a la forma en que éstos se tramitan, por lo que la obra es una importante herramienta para su estudio.

Procedimiento administrativo sancionador ordinario

Cualquier persona (física o moral, mexicana o extranjera) puede presentar este procedimiento. Inicia cuando se comunica a la autoridad competente acerca de hechos que pueden constituir delitos o faltas, para que se proceda, en su caso, a su investigación o sanción. Cualquiera de los órganos del IFE es competente para conocer de este procedimiento, lo mismo que los consejos locales y distritales, y las juntas ejecutivas locales y distritales.

El juicio procede dentro o fuera del proceso electoral contra actos que constituyan faltas genéricas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), distintas a las sustanciadas por la Unidad de Fiscalización del organismo respecto de los recursos de los partidos, así como de las previstas en el procedimiento especial sancionador.

Se presenta por escrito, en forma oral o por medios de comunicación eléctricos o electrónicos, ante cualquier órgano del IFE o directamente ante la Secretaría del Consejo General, la cual, de reunirse los requisitos de procedibilidad de la queja o denuncia, la admitirá a trámite, y los competentes para dictar las medidas cautelares que correspondan son el Consejo General del instituto o la Comisión de Quejas y Denuncias, a solicitud de la Secretaría del Consejo General, a fin de lograr la cesación de los actos

o hechos que puedan constituir una infracción a la normatividad electoral, con el objeto de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones electorales.

El TEPJF ha establecido que la Comisión de Quejas y Denuncias puede ordenar la suspensión de la difusión de propaganda política o electoral en radio y televisión como medida cautelar, para evitar que se produzcan daños irreparables a los actores políticos, que se vulneren los principios rectores del proceso electoral y, en general, que se afecten bienes jurídicos tutelados constitucional o legalmente, sin que lo anterior implique desconocer que el Consejo General tiene facultades expresas para pronunciarse al respecto.

Una vez admitida la queja o denuncia, la Secretaría del Consejo General procederá a emplazar al denunciado, sin perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias y que le proporcionen elementos que le permitan determinar si la conducta que se le atribuye al denunciado configura una falta a la norma constitucional a que se aluda, para lo cual la Secretaría verificará que se cumplan los siguientes requisitos:

a) Estar en presencia de propaganda política o electoral.
b) Analizar si la propaganda, en cualquier modalidad, implicó promoción personal del servidor público.
c) Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado por el denunciante y la probable responsabilidad del servidor público.
d) Establecer si el servidor público fue parcial al aplicar los recursos públicos que se encuentran en su responsabilidad.
e) Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario.

La investigación antes referida que lleve a cabo el IFE para el conocimiento de los hechos deberá estar fundada, motivada y basada en los criterios de necesidad o de investigación mínima y de proporcionalidad.

El plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder de 40 días, y podrá ampliarse de manera excepcional sólo una vez por acuerdo que emita la Secretaría del Consejo General, en forma motivada y fundada. Las diligencias que se realicen en el curso de la investigación deberán ser efectuadas por medio de los servidores desconcentrados del IFE. En todo caso, la Secretaría del Consejo General y los vocales ejecutivos de las juntas locales y distritales ejecutivas serán responsables del debido ejercicio de la función indagatoria, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, el secretario pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que en cinco días manifiesten lo que a su derecho convenga. Al término de los cinco días mencionados, el secretario elaborará el proyecto de resolución, el cual se enviará posteriormente a la Comisión de Quejas y Denuncias para su conocimiento y estudio; asimismo, sus integrantes votarán el proyecto y lo turnarán al Consejo General para su estudio y voto.

El fin que persigue el procedimiento denominado derecho sancionador electoral consiste en establecer un sistema punitivo para inhibir conductas que vulneren los principios rectores de la materia, como la legalidad, la certeza, la independencia, la imparcialidad y la objetividad. Es incuestionable que el derecho constitucional de presunción de inocencia habrá de orientar su instrumentación a medida que los procedimientos que se instauren para tal efecto puedan concluir con la imposición de sanciones que incidan en el ámbito de derechos de los gobernados.

Procedimiento especial sancionador a nivel central

Este procedimiento se inicia de oficio a instancia de parte cuando alguno de los órganos del IFE tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras, ya que éstos no sólo tienen la posibilidad, sino la obligación de

hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto u omisión que la legislación electoral federal sancione.

Cualquier persona puede presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del IFE, si se toma en cuenta que los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada, mientras que los partidos políticos podrán presentar quejas por la difusión de propaganda que, a su juicio, denigre instituciones de orden público del Estado mexicano.

La autoridad electoral estatal correspondiente podrá interponer una denuncia cuando considere que se ha conculcado una norma federal relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante los procesos electorales de las entidades federativas, con independencia de que cualquier persona dé a conocer al IFE hechos que pudieran configurar una infracción al Cofipe. Los extranjeros podrán formular quejas o denuncias, ya que la prohibición que tienen de inmiscuirse en los asuntos políticos del país no comprende el derecho a formular denuncias o querellas, pues eso no implica intervenir en alguna decisión fundamental de los mexicanos, sino únicamente comunicar a la autoridad de hechos que pudieran constituir delitos para que se proceda, en su caso, a su investigación y sanción.

Para conocer de este procedimiento especial son competentes los mismos órganos del IFE que lo hacen respecto del procedimiento sancionador ordinario, con independencia de las sanciones que por la comisión de infracciones administrativas o penales se causen.

El procedimiento especial sancionador a nivel central es procedente dentro o fuera del proceso electoral cuando se refiera a actos de propaganda electoral o política; actos anticipados de precampaña o campaña; se contravengan normas de propaganda política o electoral en la realización de procedimientos electorales locales; se contravengan disposiciones de

propaganda de servicios públicos, o normas reglamentarias de propaganda gubernamental. Lo anterior, siempre y cuando dichas violaciones estén vinculadas con propaganda política o electoral difundida en radio y televisión. Este procedimiento se caracteriza por la brevedad con que se tramitan y resuelven las denuncias presentadas, debido a la necesidad de que se definan con la mayor celeridad posible.

El procedimiento es tramitado de acuerdo con las reglas establecidas en el Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, en tanto se expide la ley reglamentaria del derecho de réplica establecido en el artículo 6 constitucional.

Las etapas de este procedimiento especial coinciden con las previstas para el procedimiento administrativo sancionador ordinario, en tanto que las reglas establecidas en los capítulos tercero y cuarto, del título segundo del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, le son aplicables. Asimismo, las quejas o denuncias podrán presentarse ante cualquiera de sus órganos por la autoridad administrativa competente, cuando la conducta denunciada esté relacionada con propaganda política o electoral en radio o televisión durante procedimientos electorales de las entidades federativas.

Por ser este procedimiento de carácter sumario, las diligencias de investigación se realizan en plazos más breves, por lo que se busca que la admisión de la demanda y las diligencias preliminares se realicen tomando en cuenta dicho carácter. La Comisión de Quejas y Denuncias —facultada para ordenar medidas cautelares— podrá ordenar que se suspenda la difusión de propaganda política o electoral en radio y televisión, ordenar el retiro de propaganda contraria a la ley, y prohibir u ordenar que sea cesada la realización de actos contrarios a la ley. El acuerdo por el que se determine la adopción de medidas cautelares establecerá la suspensión inmediata de los hechos y otorgará un plazo no mayor a 48 horas para que los sujetos obligados atiendan la medida cautelar; cuando se trate de material difundido en radio o televisión, se ordenará la suspensión de la transmisión en un plazo no mayor a 24 horas a partir de la notificación de la medida.

Una vez admitida la denuncia, las partes serán emplazadas a la audiencia de pruebas y alegatos a verificarse en las 48 horas siguientes a la admisión; en el mismo escrito, se notificará al denunciado la infracción que se le imputa. Se hace notar que al tratarse de partidos políticos que integren una coalición, el IFE cumple con la garantía de audiencia, al emplazar a quien en términos del convenio de coalición tiene la representación de ésta.

La audiencia de pruebas y alegatos deberá celebrarse con o sin asistencia de las partes en las 48 horas siguientes a la emisión de auto admisorio; en la audiencia se admitirá todo tipo de pruebas documentales y técnicas, y es destacable que la teoría general contemporánea del proceso admite como medios de prueba todos aquellos instrumentos que, sin ser documentos en la acepción tradicional, tengan como fin determinar con mayor precisión las circunstancias particulares en que se dieron los hechos investigados.

Concluida la audiencia de pruebas y alegatos, la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución en las 24 horas siguientes, el cual someterá al Consejo General para su conocimiento y resolución. De resultar aprobada la infracción, el Consejo General impondrá la sanción que corresponda y ordenará la cancelación inmediata de la transmisión de la propaganda política, electoral o gubernamental en radio y televisión, así como el retiro físico o la inmediata suspensión de la distribución o difusión de la propaganda violatoria de la ley.

Procedimiento especial sancionador a nivel distrital

La queja o denuncia que da inicio a este procedimiento se puede presentar por presuntas violaciones a la normatividad electoral, ante los órganos centrales o desconcentrados del IFE. Como se ha mencionado, los procedimientos relacionados con propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada, mientras que los partidos políticos podrán presentar quejas por la difusión de propaganda que, a su juicio, denigre instituciones de orden público del Estado mexicano.

Los órganos competentes para la tramitación de este procedimiento son el consejo distrital, como órgano resolutor dentro de proceso; la junta distrital ejecutiva, como órgano resolutor fuera de proceso, así como desde el inicio del mismo y hasta la instalación de consejeros distritales; y el vocal distrital ejecutivo, como órgano sustanciador.

El procedimiento especial sancionador a nivel distrital sirve para denunciar actos de precampaña y campaña realizados por medios distintos a radio y televisión, tales como propaganda política o electoral en bardas; actos anticipados de precampaña y campaña realizados dentro del territorio de un distrito determinado; presunta difusión de propaganda gubernamental o institucional en periodos prohibidos, en el territorio de un distrito determinado; propaganda por parte de los poderes federales y estatales, así como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público que implique la promoción personal de algún servidor público y se realice en un distrito determinado; así como contra actos que contravengan lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento sobre Propaganda de Servidores Públicos.

Las quejas o denuncias de este procedimiento deberán presentarse ante el vocal ejecutivo distrital que corresponda a la demarcación donde haya ocurrido la conducta denunciada, o bien, ante el órgano del IFE que corresponda a la demarcación territorial donde se haya realizado la conducta correspondiente. Debe señalarse que la Secretaría tiene la facultad de atraer los asuntos competencia de este procedimiento en cualquier momento de su sustanciación, cuando la conducta denunciada constituya una infracción generalizada o revista gravedad. De presentarse ante la Secretaría del Consejo General un asunto de competencia distrital, ésta podrá determinar atraerlo o no. En caso de atraer el asunto, dará aviso a la junta o consejo distrital correspondiente; de lo contrario, lo remitirá a los mismos para su sustanciación.

Asimismo, en caso de que la queja o denuncia sea presentada ante las juntas o consejos locales, éstos informarán a la Secretaría del Consejo

General y remitirán las constancias que se hubieren presentado para su sustanciación a las juntas o consejos distritales competentes.

El vocal ejecutivo distrital procederá a analizar la denuncia y determinará su admisión o desechamiento; él tendrá la facultad para dictar las medidas necesarias para conducir la investigación de los actos denunciados, ordenar la realización de diligencias preliminares y reunir los elementos necesarios para dictar la resolución correspondiente.

Una vez admitida la denuncia y al no ser procedente ninguna causal de desechamiento, se deberá emplazar a las partes para que comparezcan a la audiencia de pruebas y alegatos que se verificará en las 48 horas posteriores a la admisión de la denuncia. La audiencia se desarrollará dando uso de la palabra tanto al denunciante como al denunciado; posteriormente, se procederá al desahogo de las pruebas y a la formulación de los alegatos finales de cada parte. El vocal ejecutivo distrital formulará, a su vez, el proyecto de resolución y lo presentará a la junta o consejo distrital, el cual resolverá en sesión pública. De resultar probada la infracción, se impondrán las sanciones correspondientes y se ordenará el retiro físico y la cancelación de la distribución de la propaganda violatoria de las disposiciones electorales, diferente a la transmitida por radio y televisión.

Recurso de revisión

En los procedimientos administrativos sancionadores el recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el IFE es procedente. Puede interponerse a instancia de los representantes de los partidos políticos o coaliciones, o por cualquier persona que tenga interés jurídico, incluido cualquier ciudadano. Se considera que los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar la resolución dictada en un procedimiento administrativo sancionador aun cuando no hayan presentado la queja de origen, toda vez que tienen el carácter de entidades de interés público participantes en el proceso electoral y, por lo tanto, la facultad de defender el interés público difuso o colectivo, con independencia de sus intereses particulares.

Para conocer de este recurso son competentes los consejos locales, la junta local ejecutiva, el vocal secretario y la junta o consejo distrital, y procede en contra de las resoluciones que los consejos o juntas distritales emitan dentro de los procedimientos especiales sancionadores de su competencia.

El recurso se presenta directamente ante la junta o consejo distrital que haya dictado la resolución impugnada, el cual lo remitirá a la junta o consejo local que corresponda y lo hará del conocimiento público por medio de notificación que se fije en los estrados respectivos, a fin de que terceros interesados estén en posibilidad de comparecer y presentar los escritos que consideren convenientes, justificando su interés jurídico y aportando las pruebas que estimen pertinentes.

De no actualizarse ninguna causal de desechamiento o sobreseimiento de acuerdo con la ley, el vocal secretario formulará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al órgano local en un plazo no mayor de ocho días a partir de la recepción de la documentación respectiva. La junta o consejo local dictará la resolución del recurso de revisión, pudiendo confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada.

En estos cuatro apartados, la autora de la obra presenta las vías administrativas y jurisdiccionales en materia de derecho administrativo sancionador electoral.

La revista *Justicia Electoral* es editada por el TEPJF y la publicación es semestral (junio y diciembre). Sus artículos están enmarcados en la temática político-electoral, con el objetivo de difundir y debatir los avances e innovaciones en la materia. La publicación es coordinada por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. Cuenta, además, con el respaldo del Comité Académico y Editorial del TEPJF, máximo órgano que regula las tareas académicas y editoriales de la institución. Asimismo, cuenta con el apoyo de un grupo de árbitros externos de carácter multidisciplinario y multinacional, quienes evalúan los artículos. El contenido de esta revista está dirigido a especialistas, investigadores, estudiantes y funcionarios electorales.

BASES

- Los artículos deberán estar en español, ser inéditos y no estar sometidos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Deberán ser resultado o avance de investigaciones originales de alto nivel, enmarcados en la temática político-electoral.
- Los artículos deberán venir acompañados de la "Declaración de originalidad y cesión de derechos del trabajo escrito". El documento se puede descargar del sitio de la revista: http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- Para las secciones Doctrinal y Estados, la extensión deberá ser de 15 a 25 cuartillas (la cuartilla consta de 2,500 caracteres con espacios), incluyendo la bibliografía. Para la sección Bibliográfica, la extensión deberá ser de entre 3 y 6 cuartillas.
- Deberá incluirse el título del trabajo en español e inglés.

- Toda colaboración, con excepción de las publicadas en la sección Bibliográfica, deberá ir acompañada de dos resúmenes: uno en español y otro en inglés (máximo 150 palabras), así como de un listado de palabras clave (4 como mínimo, 6 como máximo), igualmente en español e inglés.
- En archivo anexo deberá enviarse una corta relación con los datos curriculares del autor, incluyendo dirección postal, adscripción e institución y la dirección de correo electrónico.

Indicaciones formales

- Interlineado sencillo, tamaño de letra de 12 puntos en fuente Univers, alineación justificada, sangría en la primera línea de 1 cm y sin espacios entre párrafos.
- Si el artículo incluye gráficas, cuadros y mapas, deberá especificarse la fuente y enviarlo como archivo anexo en programas editables (Excel, Word, etcétera).
- Las citas deberán ser estilo Harvard en el cuerpo del trabajo. Ejemplo: (Sartori 2003, 14). Consultar la guía de citas en http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- Las notas aclaratorias se presentarán a pie de página, a renglón seguido, con tamaño de letra de 9 puntos en fuente Univers y la numeración deberá ser corrida (progresiva).
- Los datos completos de las fuentes consultadas deberán ordenarse alfabéticamente al final del texto y sus componentes estar separados por la puntuación y en el orden siguiente: autor o autores (apellidos y nombre) [punto] año de edición [punto] Título de la obra en cursivas [punto] Número de edición (después de la primera) [punto] Volumen o tomo [punto] Lugar de edición [dos puntos] Editorial o institución [punto]. Ejemplo: Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de Teoría Política*. 2ª ed. Madrid: Alianza Editorial.

Consultar la guía de citas en http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.

- Cuando se emplee una sigla o abreviatura, primero deberá escribirse su equivalencia completa y luego, entre paréntesis, la sigla o abreviatura que se utilizará con posterioridad.

No se aceptarán artículos que no cumplan con los criterios antes señalados.

Los originales serán sometidos a un proceso editorial que se desarrollará en varias fases. En primer lugar, los artículos recibidos serán objeto de una evaluación preliminar por parte del Centro de Capacitación Judicial Electoral, que determinará la pertinencia de su publicación. Una vez que se establezca que el artículo cumple con los requisitos temáticos, además de los formales indicados en las bases, será enviado a dos pares académicos externos, un miembro del Comité Académico y Editorial y un miembro del grupo de árbitros externos, quienes emitirán con la modalidad de "doble ciego" —es decir, se respetará el anonimato de los dictaminadores y autores— un dictamen en cualquiera de los siguientes sentidos: a) aprobado, b) aprobado con sugerencias de modificación, c) aprobado condicionado a modificaciones y d) no aprobado. En caso de discrepancia entre ambos resultados, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados del proceso de dictamen serán inapelables en todos los casos.

Cualquier colaboración para la revista *Justicia Electoral* que se dictamine en sentido favorable, implica por parte del autor la concesión de la propiedad de los derechos de autor para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio; sean distribuidos en el número de ejemplares que se requieran; sean difundidos de forma pública en distintas modalidades, incluso ponerlos a disposición del público por medio

de recursos electrónicos, ópticos o de otra cualquier tecnología para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y no lucrativos.

Durante el proceso de edición, el autor deberá resolver las consultas que sobre su artículo le realice la coordinación de la revista.

La revista *Justicia Electoral* no tiene carácter comercial, razón por la cual las colaboraciones no son retribuidas económicamente. Los autores de los artículos publicados en la revista recibirán 10 ejemplares.

Para mayor información diríjase a:

www.te.gob.mx/ccje
5722 4000, ext. 4057
justicia.electoral@te.gob.mx
Pablo de la Llave núm. 110, colonia Bosques de Tetlameya,
CP 04730, delegación Coyoacán, México, DF.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Justicia Electoral magazine is edited every semester (June and December) by TEPJF. Its articles are framed in the political-electoral topics and it seeks to spread and debate the latest findings and reflections in the matter. The publication is coordinated by the Judicial Electoral Training Center (CCJE) of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF). It is supported by the Academic and Editorial Committee of the TEPJF, the highest entity to regulate academic and editorial activities of the Court. It is also supported by a staff of external evaluators from diverse disciplines and countries to assess the articles. The content of this magazine is aimed to specialists, researchers, students, and electoral public servants.

RULES

- The articles shall be in Spanish, unedited and not to be submitted simultaneously to be considered in other publications. They must be the result or the advance of high level original research and be framed in the political and electoral topics.
- All articles sent must include, attached, a "Statement of originality and copyright cession of the text". This document can be downloaded from the magazine's site at http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- For Doctrinal and Estados sections, the extension must be between 15 and 25 pages (2,500 characters with spaces make a page), including bibliography. For the Bibliográfica section, the extent shall be between 3 and 6 pages.
- The text must have its title in Spanish as well as in English.
- All articles must have an abstract (up to 150 words) and a keywords list (4 as minimum, 6 as maximum) both in Spanish and English.

- The curriculum information of the author shall be attached including postal address, institution the author belongs to and email address.

Formal instructions

- Single line spacing, font Univers of 12 points, justified aligning, first line indented in 1 cm and without spaces between paragraphs.
- In case the article contains graphics, frames and/or maps, they must include the source and be sent as an attached file for editing programs (Excel, Word, etc).
- Quotation shall be Harvard style within the body of the text. E.g.: (Sartori 2003, 14). Please refer to quotation guide at http://www.te.gob. mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- Notes shall be at the bottom of the page, no line spacing, font Univers of 9 points, and numbering must be progressive.
- Data must be complete and the sources consulted must be ordered alphabetically at the end of the text and its components separated by punctuation in the following order: author or authors (family name and name) [period] year of edition [period] Name of the piece in Italic style [period] Number of the edition (only after the first) [period] Volume [period] Place of edition [colon] Publisher o institution [period]. Example: Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de Teoría Política.* 2ª ed. Madrid: Alianza Editorial. Refer to quotation guide at http://www.te.gob.mx/ccje/material_audiovisual/portada_revista.html.
- When using an acronym or abbreviation, it must be shown complete in its first mention and then, between parenthesis, the abbreviation that will be used later.

Texts that do not fulfill the last requirements shall not be received.

Original texts will be submitted to an editorial process that will take place in several stages. First, all texts received will be subject to a preliminary evaluation by the Judicial Electoral Training Center, that will decide the

appropriateness of its publishing. Once the article fulfills all thematic requirements, as well as the formal ones indicated above, they will be forwarded to the Academic and Editorial Committee, who will issue a consultation with a "double blind" modality in any of these senses: a) approved, b) approved with modification suggestions, c) approved, conditioned to modifications and d) not approved. In case of disagreement between the two results, the text will be forwarded to a third evaluator, whose decision will be definitive. The results of the consultation process will be indisputable in all cases.

Any contribution made to the *Justicia Electoral* magazine that results in a positive consultation, implies that the author grants the intellectual property of the copyrights, so its article and materials be reproduced, published, edited, fixed, communicated and transmitted publicly by any format or means; be distributed in the number of issues needed; be spread publicly in diverse modalities; including to put them at hand by electronic means, optical means or any other technology, for exclusive scientific, cultural or propagation aims without profit.

During the edition process, authors must answer questions from the magazine's coordination about their writings.

Justicia Electoral is a non commercial publication, so contributions shall not be financially rewarded. For every paper, authors will receive 10 issues.

For more information, refer to:

www.te.gob.mx/ccje
(+52) 5722 4000, ext. 4057
justicia.electoral@te.gob.mx

Pablo de la Llave núm. 110, colonia Bosques de Tetlameya.
CP 04730, delegación Coyoacán, México, DF

Mexican Electoral Court
of the Federal Judiciary

Declaración de originalidad y cesión
de derechos del trabajo escrito
Revista *Justicia Electoral*

Por este medio certifico que el trabajo titulado: _____ que presento a la revista *Justicia Electoral,* editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no ha sido publicado previamente en ninguna de sus versiones y me comprometo a no someterlo a consideración de otra publicación mientras esté en proceso de dictamen en la revista *Justicia Electoral* ni posteriormente en caso de ser aceptado para su publicación.

Declaro que el artículo es original y que sus contenidos son producto de mi directa contribución intelectual. Todos los datos y referencias a materiales ya publicados están debidamente identificados con su respectivo crédito e incluidos en las notas bibliográficas y en las citas que se destacan como tal y, en los casos que así lo requieran, cuento con las debidas autorizaciones de quienes poseen los derechos patrimoniales.

Declaro que los materiales están libres de derecho de autor y me hago responsable por cualquier litigio o reclamación relacionada con derechos de propiedad intelectual, exonerando de responsabilidad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En caso de que el artículo sea aprobado para su publicación, autorizo de manera ilimitada en el tiempo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que incluya dicho texto en la revista *Justicia Electoral* y pueda reproducirlo en todas sus modalidades, incluso para difusión audiovisual y publicación en internet; el derecho de transformación o adaptación, comunicación pública en el país y en el extranjero por medios impresos, distribución y, en general, cualquier tipo de explotación que de la obra se pueda realizar por cualquier medio conocido o por conocer.

Lugar y fecha

Nombre y firma del autor

Revista Cuestiones Jurídicas

Cuestiones Jurídicas es un instrumento de divulgación científica adscrito a la Escuela de Derecho de la Universidad Rafael Urdaneta, Maracaibo, Venezuela. Es una revista arbitrada con periodicidad semestral, contentiva de artículos científicos originales no publicados en el área de las ciencias jurídicas y otras disciplinas directamente relacionadas con éstas, de autoría individual o colectiva, que cumplan con las normas de publicación. Al mismo tiempo cuenta con una sección que reseña la legislación y jurisprudencia más reciente y de mayor trascendencia en el mundo jurídico, con los comentarios respectivos, provenientes de especialistas en la materia.

La correspondencia debe ser enviada a: Editor Jefe, ***Cuestiones Jurídicas***.

Dirección: Universidad Rafael Urdaneta, Av. 2 c/Calle 86, entrada Sur del Parque Vereda del Lago, Maracaibo, Venezuela. Teléfonos. (58) (261) - 2000URU (878), Fax (58)(261) 2000868
Correo electrónico: *revistacuestionesjuridicas@yahoo.com*

Cuestiones Jurídicas se encuentra indizada en el *Indice y Biblioteca Electrónica de Revistas Venezolanas de Ciencia y Tecnología REVENCYT* (Código RVC021) y en la *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal* (Redalyc).

La Revista es editada por el Fondo Editorial Biblioteca de la Universidad Rafael Urdaneta

Universidad Rafael Urdaneta 40 años de futuro 1978-2018

www.uru.edu

Publicación Semestral del Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica
NÚMERO 15 / ENERO - JUNIO 2013
ISSN:1659-2069

La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, nace como una necesidad de crear un espacio para publicar artículos de corte académico y doctrinario en temas de estudios electorales y registrales civiles. Su publicación es de acceso abierto y se encuentra licenciada bajo el instrumento de creativo comunes.

Página web: http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm

CONTENIDO

Manuel González Oropeza	Candidaturas independientes en México
Luis Antonio Bolaños Bolaños	El Registro Civil costarricense a 125 años de su nacimiento
Luis Diego Brenes Villalobos	Pensamiento ciceroniano sobre el rol del ciudadano en la obra "Sobre los deberes"
Mario Andrés Matarrita Arroyo	Escrutinio y recuento de votos en el ordenamiento jurídico costarricense
José Enrique Molina Vega	Sistemas electorales parlamentarios y modelos de representación política efecto: de los distritos electorales, la fórmula electoral y el tamaño del congreso
Ariana Macaya	La regulación del proceso electoral en Francia: entre política y derecho
Luis Melián Rodríguez	Voto dual y abstención diferencial en Canarias: análisis del comportamiento electoral canario
Jorge E. Segura Arias	Gobiernos locales y participación de las personas jóvenes en puestos de elección popular en Costa Rica, 2010
Carlos Manuel Rosales García	Análisis sobre la ponderación de la prueba en el sistema electoral chileno
Daniel Zovatto e Ileana Aguilar	Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos
Eduardo Valdés Escoffery	Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá
Fausto Marino Mendoza Rodríguez	Voto preferencial en la República Dominicana
Fernando Tuesta Soldevilla	Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú

Información, colaboraciones y canjes: Centro de Documentación-IFED (cdocumentación@tse.go.cr)

Sede Central: Calle 15, Avenidas 1 y 3, San José Costa Rica / Central Telefónica: (506) 2287-5555 / Apartado Postal: 2163-1000 San José

Justicia Electoral es una publicación periódica
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
se imprimió en diciembre de 2013
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan,
CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 2,000 ejemplares.

Justicia Electoral is a periodical publication
of the Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
last issue was printed in december 2013
in Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan,
CP. 09830, México, DF.

Last print amounted 2,000 issues.