

# SUFRAGIO

REVISTA ESPECIALIZADA EN DERECHO ELECTORAL  
Publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DIC'08 / MAY'09 ■ 3ra. Época ■ Núm. 2

El... a su cargo la resolu-  
ción de toda controversia que se suscite con  
motivo de los procesos electorales para la reno-  
vación de los poderes Legislativo y Ejecutivo,  
de los órganos de gobierno municipales y en  
cuanto a la realización de los procesos de plebi-  
scito y referéndum.

de las elecciones locales

UNA - ESTANCIA - AGRADABLE - ES - GARANTIA - DE - REGRESO

INSTITUTO DE ARTE Y  
CONSTRUCCIÓN DE LA  
CIUDAD DE JALISCO  
DISEÑADO POR EL  
ARQUITECTO  
CARLOS OCHOA  
EL DÍA 10 DE  
NOVIEMBRE  
DE  
1930

impugnaciones  
tomen los derechos  
ciudadanos a votar,  
paz y pacífica para  
los políticos del Estado  
recursos que

olución  
electorales  
y a la afili  
n los

## LETRAS

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ / BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ /

JOSÉ GUILLERMO MEZA GARCÍA / MICHELE TARUFFO /

MARÍA DEL CARMEN ALANÍS FIGUEROA / MARÍA MACARITA ELIZONDO GASPERÍN /

MIGUEL CARBONELL / JOSEP AGUILÓ REGLA / JOSÉ DE JESÚS COVARRUBIAS DUEÑAS /



FRUCTUS JUSTITIAE, PAX  
INSTITUTO  
PRISCILIANO SÁNCHEZ



PODER JUDICIAL  
TRIBUNAL  
ELECTORAL  
ESTADO DE JALISCO

# SUFRAGIO

REVISTA ESPECIALIZADA EN DERECHO ELECTORAL  
Publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DIC'08 / MAY'09 ■ 3ra. Época ■ Núm. 2



Clasificación Dewey: 349.7235

Título: *Sufragio, revista especializada en derecho electoral*

Editor: Luis Antonio Corona Nakamura.

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

ISSN: En trámite

Época: III Época

Volumen: 1

Número: 2

Año: 2009

Periodicidad: Semestral

Encabezamientos de materia: 1. México. 2. Derecho. 3. Elecciones. 4. Legislación.

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

## DIRECTORIO

### Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco

Magdo. José Guillermo Meza García (Presidente)

Magdo. Luis Antonio Corona Nakamura

Magdo. José de Jesús Reynoso Loza

Magdo. Gonzalo Julián Rosa Hernández

Magdo. Rubén Vázquez

### Sufragio, revista especializada en derecho electoral

#### Director

Dr. Luis Antonio Corona Nakamura

#### Coordinadora de Vinculación

Mtra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García

#### Consejo Editorial

Dra. Guadalupe Angélica Carrera Dorantes

Facultad de Derecho, UNAM

Dr. Jorge Fernández Ruiz

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Dr. Héctor Fix-Fierro

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Dr. Adrián Joaquín Miranda Camarena

División de Estudios Jurídicos, UdeG

Dr. Enrique Ochoa reza

Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPIF

Dr. Luis Ponce de León Armenta

Instituto Internacional del Derecho y del Estado A. C.

Mtro. Rubén Vázquez

Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco

#### Comité de arbitraje

Mtro. Jaime Benjamín de la Torre de la Torre

Mtro. Héctor Javier Díaz Sánchez

Dr. José Pablo Martínez Gil

Mtro. Edmundo Carlos Rodríguez Hernández

#### Editor

Lic. Carlos López de Alba

#### Diseño y diagramación

LDCG Alma Fabiola Millán Muñoz

#### Ilustración de portada

Lic. Gabriel Enrique Gallo Sánchez

#### Traducciones

Abril Posas

*Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral*, es una publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Época III, Vol. 1, Núm. 2, Año 2009.

Editor responsable: Luis Antonio Corona Nakamura

Oficinas, informes y distribución: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, López Cotilla 1527, Col. Americana, Guadalajara, Jalisco, México. Tel. y fax: (+ 52 33) 3001-7100 (conmutador) Correo electrónico: l.corona@triejal.gob.mx. Número de Certificado de Reserva de Derechos al uso exclusivo del título ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor: 04-2008-110414280200-102. ISSN: en trámite. Número de Certificado Licitud de Título y de Contenido: en trámite. Tiraje de 1,000 ejemplares. Impresa en México en los talleres de Prometeo Editores S.A. de C.V., Libertad 1457 Col. Americana, Tel. 3826-2782. D.R. Guadalajara, Jalisco, México, 2009.

Se autoriza la reproducción del contenido siempre y cuando se cite la fuente. *Sufragio, revista especializada en derecho electoral* prohíbe obras derivadas.

Las opiniones vertidas en los artículos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente representan el punto de vista de los editores. Todos los trabajos son sometidos a arbitraje.

www.triejal.gob.mx

l.corona@triejal.gob.mx

# CONTENIDO

---

|  |     |
|--|-----|
| [EDITORIAL .....   | 5   |
| [PRESENTACIÓN <i>SUFRAGIO</i> .....  | 7   |
| [ARTÍCULOS .....   | 11  |
| Sobre la improcedencia del amparo contra las resoluciones del Tribunal Electoral<br>del Poder Judicial de la Federación .....                                  | 12  |
| JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ   |     |
| Elecciones 2009 .....  | 17  |
| JOSÉ DE JESÚS COVARRUBIAS DUEÑAS   |     |
| Elecciones coincidentes: trabajo compartido en beneficio del ciudadano .....   | 22  |
| BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ   |     |
| Teoría de nulidades en materia electoral .....   | 28  |
| JOSÉ GUILLERMO MEZA GARCÍA   |     |
| [ENSAYOS .....   | 35  |
| La aplicación imparcial de recursos públicos y la prohibición de propaganda oficial<br>personalizada como garantías de equidad de la contienda electoral ..... | 36  |
| MARÍA DEL CARMEN ALANÍS FIGUEROA   |     |
| Las personas políticamente expuestas y el blindaje de las elecciones .....   | 48  |
| MARÍA MACARITA ELIZONDO GASPERÍN   |     |
| La democracia en treinta píldoras .....  | 72  |
| MIGUEL CARBONELL   |     |
| Las garantías fundamentales de la justicia civil en el mundo globalizado .....   | 81  |
| MICHELE TARUFFO  |     |
| Imparcialidad y aplicación de la ley .....   | 94  |
| JOSEP AGUILÓ REGLA   |     |
| La transición del derecho electoral en el Estado de México: la reforma electoral 2008 .....  | 110 |
| CLAUDIO CÉSAR CHÁVEZ ALCÁNTARA   |     |

## CONTENIDO

|  |     |
|--|-----|
| La fiscalización de los recursos de los partidos políticos .....   | 120 |
| ISRAEL GARCÍA ÍÑIGUEZ  |     |
| Los actos anticipados de precampaña: su conceptualización<br>como figura infractora en el derecho electoral mexicano ..... | 137 |
| LUIS ANTONIO CORONA NAKAMURA<br>MA. DEL CARMEN DÍAZ CORTÉS   |     |
| La justicia electoral en los estados de la República: reforma federal 2007-2008 .....                                      | 153 |
| PATRICIA MACÍAS HERNÁNDEZ  |     |
| Sistema de nulidades en materia electoral federal y su comparativo<br>con el estado de Jalisco .....                       | 167 |
| GABRIELA DOLORES RUVALCABA GARCÍA  |     |
| <b>JURISPRUDENCIA</b> .....  | 203 |
| Jurisprudencia en derecho electoral .....  | 203 |
| MA. DEL CARMEN DÍAZ CORTÉS   |     |
| <b>RESENCIONES</b> .....   | 214 |
| <i>Poder ejecutivo</i> , de Jorge Fernández Ruiz .....   | 214 |
| ADRIÁN JOAQUÍN MIRANDA CAMARENA  |     |

## TIEMPOS ELECTORALES, TIEMPO DE ESPERANZA

---

**E**l tiempo electoral deberá verse como un momento de optimismo y de esperanza en la renovación de las instituciones nacionales, estatales y municipales. El estado de Jalisco, en concordancia con el resto del país, se encuentra inmerso ya en los procesos electorales que definirán, en el ámbito federal, la representación popular en el Congreso de la Unión, Cámara de Diputados; y en el estatal, la representación ante el Congreso del Estado por la elección de diputados locales y la renovación de los presidentes municipales en los ciento veinticinco municipios que forman este estado parte integrante de la Federación.

Es evidente que dicho periodo obliga a todos los actores electorales, tanto a los gubernamentales como a los que no lo son, a los institutos electorales estatales y al Instituto Federal Electoral, a redoblar sus esfuerzos, trabajos y atención para que los trabajos ciudadanizados al interior de los procesos permitan esperar una vía de democratización en nuestro país, para que a fin de cuentas generen un mejor esquema de vida a nuestra sociedad, dentro y sólo dentro de un incuestionable estado de Derecho.

De igual forma, es innegable que los órganos Jurisdiccionales, federales y estatales —a los que la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones Particulares de los Estados han señalado y otorgado la enorme obligación de garantizar los procesos electorales en sus ámbitos de legalidad y en su constitucionalidad— se encuentran frente a una verdadera oportunidad histórica para el establecimiento de los verdaderos cauces a la interpretación y aplicación de nuestras normas electorales. Como tal, deberemos aceptar tal reto histórico, lo que en Jalisco asumimos como compromiso.

Si establecemos que tenemos vigentes nuevos instrumentos que regulan la vida electoral del país, es claro que todos los órganos jurisdiccionales con competencia en la materia electoral asumimos el grave compromiso de aportar los mejores y mayores esfuerzos de ser capaces de generar en todos los ámbitos de la sociedad mexicana la seguridad e incuestionable certeza de que las instituciones en México sí garantizan la legalidad y la constitucionalidad de este ya inminente proceso electoral y de todos los venideros. Por tanto, se hace patente la necesidad de conjuntar esfuerzos con todos los actores políticos inmersos en el proceso, a fin de que se determine con meridiana claridad que las instituciones de nuestro país responden con toda puntualidad a los requerimientos ciudadanos, dando la garantía del respeto a la voluntad popular manifestada en las urnas, como medio único de transformación social.

Los actores participantes en el presente proceso electoral tienen un enorme compromiso social e institucional, dando a sus precampañas, selección de candidatos, campañas y participación en el proceso, la seriedad que el camino a la democracia les exige como

instituciones de orden público, instituciones a las que el Estado mexicano ha encomendado, en nuestra Carta Magna, la tarea de encauzar las inquietudes ciudadanas y su representación política. Los partidos políticos, asociaciones civiles, agrupaciones políticas y organismos no gubernamentales con presencia en la vida política nacional, en conjunto con el Estado mexicano, tienen la oportunidad de expresar y probar a todos los ciudadanos que son instituciones confiables al más profundo interés nacional, que con toda responsabilidad social, en tiempos económica y políticamente complicados, asumen y cumplen sus trabajos con verdadero patriotismo, trabajos que concluyendo en un resultado electoral dejen satisfecha a la ciudadanía en la totalidad de sus expectativas.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco tiene la plena convicción de que con responsabilidad, seriedad y compromiso social, dará la respuesta institucional que los ciudadanos de Jalisco esperan de éste, con la que expresa sin duda alguna su decisión de aportar, por parte de cada uno de sus integrantes, su mayor esfuerzo y dedicación para que sea real este resultado.

Finalmente, agradecemos al **doctor Enrique Ochoa Reza**, quien a partir de la presente edición forma parte de nuestro consejo editorial. El doctor Ochoa Reza dirige el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; es miembro de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales, de la Red de Expertos en temas de Democracia de la Organización de Estados Americanos, del *Task Force sobre Migración y Remesas en el Initiative for Policy Dialogue (IPD)* de la Universidad de Columbia de Nueva York, y asociado del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. Nos enorgullece enriquecer con su presencia el cuerpo académico que integra la nómina de estudiosos que dan fe de la alta factura y la pertinencia de cada una de las colaboraciones que se publican en este espacio dedicado al análisis y la investigación en derecho electoral.

*SUFRAGIO*, revista especializada en temas electorales, órgano de difusión del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en éste segundo número de su nueva época, persiste en su responsabilidad de difundir los temas electorales atinentes a su línea editorial, definida en un sólo tema: la democracia por y para México.

La indudable importancia y la relevancia de los autores que colaboran en éste número de *SUFRAGIO*, impone la necesidad de manifestar nuestra gratitud a todos los que, al participar en el mismo, son la materia prima de la inquietud intelectual en el tema de la democracia. Gracias a todos. ■

MTRO. JOSÉ GUILLERMO MEZA GARCÍA  
Magistrado Presidente del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial del Estado de Jalisco

# PRESENTACIÓN

## SUFRAGIO\*

María Macarita Elizondo Gasperín

Es gratificante asomarse por esta magnífica ventana a la producción intelectual en asuntos de materia electoral, debido a que esta revista, sin duda, viene a cubrir un frente nunca suficientemente atendido de la cultura electoral.

Considero pertinente hacer un reconocimiento más que merecido al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco por este relanzamiento de la revista *SUFRAGIO*. Es un acierto, no sólo institucional sino intelectual, pues su publicación redimensiona al ámbito jurisdiccional y al universo de conocimiento que se da en torno al sufragio como ejercicio de la democracia.

Me agrada el título de la revista, trae a mi mente uno de los conceptos más preclaros en cuanto al universo electoral: el del sufragio como un acto eminentemente ciudadano que, en términos de Emmanuel Sieyès, es donde la nación, ente distinto a sus integrantes, le da sentido a la soberanía, pues deriva en la separación entre el derecho de ser ciudadano (*ius civitatis*) y el derecho de ser elector (*ius sufragii*).

Publicar una revista especializada es un reto de enormes proporciones, máxime en un país del “nunca leer”: México está circunscrito por la UNESCO como una nación donde

\* Texto leído por María Macarita Elizondo Gasperín durante la presentación de la revista *Sufragio* encabezada por el doctor Leonardo Valdés Zurita, el 22 de enero de 2009 en la sede del Instituto Federal Electoral.



los lectores escasean, donde la cultura de la lectura está en proceso de extinción, los lectores son *rara avis* frente a los medios visuales, solo 2 por ciento de los mexicanos tiene un real hábito de la lectura. Por tanto, es de reconocer que estos actos de heroicidad editorial merecen todo nuestro aplauso, y también todo nuestro apoyo. Y éste es nuestro concurso a una causa que a todos nos incumbe. A los que navegamos en estos mares como aquellos aparentemente ajenos al tema.

Esta revista obviamente se suma a otras publicaciones que ya existen y que cumplen certeramente su cometido. Sin duda, la revista *SUFRAGIO* ocupa su nicho en el conjunto de publicaciones relacionadas con los aspectos político-electorales.

El debate en sus páginas tiene un horizonte promisorio: acierto al decir qué veremos, qué leeremos y como testigos participaremos de magníficos ensayos que nos llamen a la reflexión, al pensamiento profundo y ¿por qué no? a la disidencia y a la confrontación de ideas; con nuevos puntos de vista, diversas maneras de entender los grandes temas, no sólo nacionales, sino mundiales, de la política y lo político desde un enfoque electoral.

En esta “aldea global” que, como diría Mashall McLuhan, “es imposible sustraerse a todas las influencias y corrientes que provienen del exterior”, creo que estamos frente a una magnífica veta que aún no hemos explotado del todo.

El oficio de editor implica abrir nuevos caminos, donde transiten y se encuentren las ideas; su oficio es crear las condiciones, propiciar los espacios en que converjan y diverjan los pensamientos, ese es su desiderátum.

*SUFRAGIO* es una oportunidad para aquellos que escribimos, para aquellos que necesitamos decir y decirnos: “señoras, señores, al final hay una página en blanco; y una página en blanco es una oportunidad, es un desafío al espíritu creativo a la imaginación sin límite”.

Debatir en la revista será, y con mucho, una de sus razones de ser. El debate es el ingrediente que le da alcurnia a una revista. El debate la vuelve atractiva, la convierte en lectura necesaria y por consiguiente en un referente también necesario. En *SUFRAGIO* veremos y seguiremos leyendo muchos y muy buenos debates; lo que por antonomasia contribuirá a definir los rumbos del pensamiento en la materia electoral.

Toda publicación requiere para su imagen un distintivo, una orientación que la marque, que la coloque en el gusto y afición de sus lectores, de ahí que esa imagen se construya desde dos posiciones: desde dentro, es decir, cómo la conciben los autores; y desde afuera, cómo la miran sus lectores. Hacer coincidir esos dos mundos es la clave para posicionarse en un mercado de lectura siempre competitivo, siempre en búsqueda de un público lector.

Asimismo, la obra publicada también es formadora de lectores: construye hábitos, crea preferencias, captura voluntades. Esa obra publicada se convierte en faro, en guía, en

rumbo que le da sentido a su lector esté de acuerdo o no con los articulistas, con los ensayistas. El lector sabe, esta cierto, que en nuestro caso la revista reúne la calidad de publicación que él busca, que a él le satisface. En esta revista *SUFRAGIO* se dan los elementos para pensar que cada semestre la abordaremos con interés, sabedores que en ella se encontrarán lecturas dignas de aparecer en la misma.

Existe un universo enorme por abordar en materia electoral, hay un cúmulo de tareas pendientes, ello nos lleva a colegir que cada vez se requiere la creación de más medios especializados en la materia que permitan un boom editorial.

Considero que las lecturas prospectivas en aspectos electorales aún no tienen un foro donde se ventilen esas cuestiones, publicaciones como *SUFRAGIO* son un aliciente que nos permite vislumbrar la posibilidad de medios que aborden los temas de “futuro en materia electoral”.

Y es que los estudios de futuro son estímulos y guías, una necesidad; son deseables porque permiten vislumbrar los problemas que vienen y adelantarnos en lo posible a darles una respuesta adecuada.

Leer el futuro es una de las más emblemáticas acciones de la posmodernidad. Los estudios por venir condicionan el ambiente académico, no obstante, en los países como el nuestro se ha tenido un desarrollo tardío en este tipo de estudios, a veces ignorados o desdeñados no sólo por los políticos o el individuo de la calle, sino por la comunidad científica. No tengamos miedo a leer, y menos a escribir, nuestro sentir en el laboratorio de las ideas e hipótesis aún no sustentadas en los hechos. Escribamos qué pasaría, por ejemplo, si de los más de 11 millones y medio de ciudadanos, con credencial 03, que constituye 15.50 por ciento del listado nominal, con vencimiento posterior a esta próxima jornada electoral federal de julio de 2009, acuden dejando todo para el último día, no siendo de los primeros (como ahora vimos las filas en diciembre 2008 y enero de 2009), sino al final a la víspera de ese 15 de enero de 2012, para poder votar por el futuro Presidente de nuestra República. ¿Qué pasaría? Antaño, en la época de la credencialización masiva de 1994, nos tocó ver, a mí como juez electoral en ese entonces, de tan sólo 80 mil 023 asuntos interpuestos por ciudadanos, que hizo rechinar las estructuras en el IFE, y en el entonces Tribunal Federal Electoral y salimos a flote.

Escribamos sobre qué sucedería si no se establecen reglas claras para el procedimiento administrativo sancionador, a nivel Distrital, y se presentarán cientos, quizá miles, de quejas en ese nivel, que confirmadas en los Consejos Locales, llegaren a las cinco Salas Regionales, en un mismo momento. ¿Se pondría una vez más a prueba?, estas dos grandes instituciones IFE y TRIFE, que han demostrado en la historia de México reciente que una sin la otra no existe sistema electoral plausible, que necesitan una de otra un acompañamiento necesario que oriente, que marque el camino trazado por el espíritu del legislador, que haga sentir seguro y firme a los ciudadanos propios y externos que

creemos en ellas. Ambas instituciones han sabido llevar el rumbo de nuestra democracia. Ahí están los anales históricos, que nos permiten sostener la grandeza, la fortaleza de estas instituciones, no separadas, sino juntas, caminando a la altura de las circunstancias y con gallardía en la construcción democrática compartida.

En fin, escribamos sobre ese futuro que deseamos, qué nos inquieta, qué mueve a la reflexión.

En esta nueva revista, sus calificados consejeros editoriales, entre ellos los doctores Héctor Fix Fierro, Jorge Fernández Ruiz, Luis Ponce de León Armenta, Adrián Joaquín Miranda Camarena, y el maestro Rubén Vázquez, con sus experiencias y valiosos conocimientos, sin duda orientarán el perfil de la publicación a un nivel no sólo de alto rigor intelectual, sino a la atención de asuntos como los que aquí me he permitido esbozar. El análisis, la discusión, la investigación y difusión es claro que se encuentran en excelentes manos.

Felicito a los miembros de la Sala Permanente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Jalisco: su Presidente, maestro José Guillermo Meza García, y a los Magistrados maestro Gonzalo Julián Rosas Hernández y licenciado José de Jesús Reynoso Loza, quienes, con voluntad y visión han hecho realidad este interesante proyecto editorial.

Por último, al doctor Luis Antonio Corona Nakamura le agradezco su invitación a este número de la Revista *SUFRAGIO*, deseándole el éxito a esta magnífica e importante tarea.

A todos les agradezco su presencia, envío mis parabienes y deseo que lean.

GRACIAS. ■

# ARTÍCULOS

# SOBRE LA IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN\*

About the inadmissibility of the legal protection  
against the resolutions of the Electoral Court  
of the Judicial Branch of the Federation

---

José Ramón Cossío Díaz

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid,  
investigador y docente del ITAM y de la UNAM.  
Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
jramoncd@mail.scjn.gob.mx.

### Palabras clave

Juicio de amparo, sobreseimiento,  
interpretación constitucional, Constitución Política.

### Key Words

*Appeal for legal protection, stay of proceedings,  
constitutional interpretation, Political Constitution.*

**Pp. 12-16**

---

\* Voto concurrente formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, referente al Amparo Directo 7/2006, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de agosto de dos mil siete. El autor agradece la colaboración de Roberto Lara Chagoyán en la elaboración de este documento.

## Resumen

En el presente documento se exhiben algunas consideraciones que justifican el sobreseimiento que hizo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al amparo directo 7/2006, promovido por el Partido Verde Ecologista de México. Para tal situación se valoró una causal de improcedencia contenida en el artículo 99 constitucional; es decir, la Suprema Corte determinó que el juicio de amparo es improcedente cuando se promueve contra resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debido a que éstas son inatacables en términos de dicho artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Abstrac

*On this document are exhibited some considerations that justify the stay of proceedings that the plenary session of the Supreme Justice Court to the direct legal protection 7/2006, being promoted by the Green Party. To such situation a ground of inadmissibility, held in the 99 constitutional article, was studied; this being, the Supreme Court stated that the legal protection is inadmissible when it is promoted against the resolutions of the Electoral Court of the Federation Judiciary, because these are unattackable under the terms of that article of the Politic Constitution of the United States of Mexico.*

**E**l Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el veintiocho de agosto de dos mil siete, por mayoría de diez votos de los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia, sobreseyó el amparo directo 7/2006, promovido por el Partido Verde Ecologista de México.

Amén de estar de acuerdo con la sentencia, considero importante exponer algunas consideraciones adicionales que podrían haber mejorado la justificación de la decisión. Para ello, dividiré este voto en los siguientes apartados: I. Planteamiento a resolver; II. Argumentos esenciales del fallo; y III. Algunas precisiones.

## PLANTEAMIENTO A RESOLVER

La Suprema Corte de Justicia de la Nación debía determinar si era o no procedente el juicio de amparo en contra de resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ello, derivado de la atracción de un juicio de amparo promovido por el Partido Verde Ecologista de México en contra de la sentencia definitiva dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el veinte de mayo de dos mil cuatro, en el expediente SUP-RAP-098/2003 y sus acumulados.

### ARGUMENTOS ESENCIALES DEL FALLO

Se determinó que el juicio de amparo no es procedente cuando se promueve contra resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que las mismas son inatacables en términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, por las siguientes razones:

1. El Partido Verde Ecologista de México tuvo acceso al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en consecuencia, su garantía de acceso a la justicia hecha valer, ya fue efectiva, a pesar de que el resultado del juicio no le resultó satisfactorio.
2. Como las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son inatacables, entonces resulta improcedente el juicio de garantías con fundamento en el artículo 99 constitucional, en relación con los diversos artículos 103 y 107 constitucionales; y, desde el aspecto secundario, con fundamento en la fracción XVIII del artículo 73 de Ley de Amparo, en relación con el primero de los artículos constitucionales mencionados.
3. No es posible aceptar el argumento del quejoso según el cual sólo impugna algunos aspectos de la resolución reclamada y no la resolución en sí, ya que esa división resulta artificiosa e ineficaz para desvirtuar la improcedencia absoluta del juicio de garantías contra los actos del Tribunal Electoral. No hay, para ello, fundamento constitucional y, sobre todo, con tal situación se vulneraría el espacio constitucional que el poder reformador quiso brindar al Tribunal Electoral.
4. La improcedencia resultante no se traduce en una denegación de justicia, pues el acto reclamado por el quejoso proviene, precisamente, de una instancia *jurisdiccional*, en la que el quejoso ya fue oído y tuvo oportunidad de alegar, y dicha instancia, además, también estuvo facultada para interpretar la Constitución al resolver como lo hizo.

### ALGUNAS PRECISIONES

Cuando se resolvió el amparo en revisión número 743/2005, la Suprema Corte declaró la improcedencia en virtud de que, por un lado, se estaban combatiendo otro tipo de actos y leyes en materia electoral vinculados con cuestiones electorales,<sup>1</sup> y por otro lado, porque la resolución no podía alcanzar sus efectos en los términos solicitados por el quejoso.

<sup>1</sup> Como se recordará, en ese juicio de amparo Jorge Castañeda Gutman presentó el 5 de marzo de 2004, en la Oficina del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral de México, la solicitud de registro de su candidatura al cargo de elección popular de Presidente de la República, argumentando esencialmente que cumplía con todos los requisitos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el efecto. El 11 de marzo siguiente, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral emitió el oficio número DEPPP/DPPF/s69/04, mediante el cual señaló que no era posible atender la referida petición, en tanto "...el derecho a ser postulado y a ser votado para ocupar un cargo de elección popular a nivel federal, sólo puede hacerse a través de alguno de los partidos políticos nacionales que cuenten con registro ante el Instituto Federal Electoral". El 29 de marzo de ese mismo año, el señor Castañeda presentó en la Oficialía de Partes Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, una demanda de amparo en contra de la negativa mencionada anteriormente. Los actos reclamados fueron esencialmente

En efecto, en sesiones celebradas los días lunes ocho de agosto de dos mil cinco y martes dieciséis de agosto del mismo año, resolvió que la sentencia recurrida debía confirmarse; que debía sobreseerse el juicio respecto de los artículos 175, 176, 177, párrafo I, inciso E y 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; que debía también sobreseerse el juicio con respecto al acto concreto de aplicación contenido en el oficio número DEPPP/DPPF/569/04, de once de marzo de dos mil cuatro, emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral; y, finalmente, que quedaba sin materia el recurso de revisión adhesiva interpuesto por la mencionada autoridad electoral.

En esa ocasión voté en contra debido a que, a mi juicio, no es adecuado atender a la denominación de las normas ni dejar de lado el carácter de derecho fundamental de los llamados derechos políticos, como el de ser votado. Así, consideré que era posible hacer una distinción al interior de la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo que, como se sabe, se refiere a la improcedencia del amparo cuando se intente “*contra resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral*”. Sostuve entonces que es posible impugnar una ley con motivo del acto de aplicación procedente de una autoridad electoral, si la impugnación se hace con motivo de la violación de derechos fundamentales y no en relación con un planteamiento estrictamente electoral.

En el presente caso la situación es, sin embargo, por completo diversa: aquí se trata de aplicar una causal de improcedencia totalmente distinta: la contenida en el *primer y cuarto* párrafos del artículo 99 constitucional.<sup>2</sup> Ahora se trata de una diferenciación puramente orgánica, en la cual las determinaciones del tribunal son inimpugnables con independencia de su contenido. Dicho de otro modo: en este caso, no se trata de la voluntad de legislador ordinario quien determina que no procede el juicio de garantías, sino que se

---

lo siguientes: a) la constitucionalidad de los artículos 175, 176, 177, párrafo I, inciso E, y 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; b) la no expedición de leyes que regulen y tornen efectiva la garantía del derecho humano reconocido a favor de ciudadanos mexicanos de ser votados para cargos de elección popular, bajo la modalidad lisa y llana que establece el artículo 35 fracción II constitucional; y c) la aplicación de los artículos 175, 176, 177 y 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mediante el oficio número DEPPP/DPPF/569/04. A su juicio, tales actos conculcan en su perjuicio los derechos humanos que garantiza la Constitución Federal de la República en sus artículos 1°, 3°, 5°, 9°, 13, 35, 82 y 133. Mediante auto de fecha 30 de marzo de 2004, la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, admitió la demanda de amparo, registrándola con el número 374/2004 y previos los trámites procesales, la juez pronunció sentencia, que terminó de engrosarse el dieciséis de julio de dos mil cuatro, mediante la cual determinó sobreseer el juicio de garantías. Jorge Castañeda interpuso un recurso de revisión ante la resolución anterior. Por su parte, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, interpuso un recurso de revisión adhesiva. El Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por auto de doce de agosto de dos mil cuatro admitió el recurso de revisión, registrándolo con el número R. A. 391/2004. Seguidos los trámites legales, el referido tribunal dictó sentencia el 11 de noviembre del mismo año, en la cual solicitó a este Alto Tribunal que ejerciera su facultad de atracción por considerar que el asunto guarda gran importancia para el orden constitucional del país. Finalmente, el 7 de abril de 2005, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 51/2004-PL, por mayoría de nueve votos, en el sentido de ejercer la facultad de atracción para conocer y resolver de los recursos de revisión y revisión adhesiva referidos.

<sup>2</sup> 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. (...). Al Tribunal Electoral le corresponde resolver **en forma definitiva e inatacable**, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: (...). V. Las **impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado** y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes; (...).

trata de la voluntad del propio constituyente permanente quien quiso atribuir esa facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado en la materia.

Sintetizando mi posición en el llamado “caso Castañeda” y en éste, llego a la siguiente conclusión: el juicio de amparo es procedente en contra de las determinaciones de órganos y autoridades en materia electoral no jurisdiccionales siempre que la violación relacionada tenga que ver con derechos fundamentales, incluidos los políticos. En virtud de lo anterior, lo material subordina a lo orgánico.

El juicio de amparo no es procedente, en cambio, en contra de las determinaciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues ello es determinado de manera expresa en la Constitución al hablarse de “inatacabilidad y definitividad”. En este caso, la consideración orgánica subordina a lo material. Lo anterior, porque el Tribunal Electoral parte de un sistema normativo judicializado, dotado de todos los atributos del artículo 17 constitucional, como son la prontitud, completitud, imparcialidad y gratuidad.

En este caso, la solución se construye a partir de la aplicación de una regla constitucional de distribución de competencia, por lo cual difícilmente puede articularse en clave de ponderación de principios.

Se insiste: la imposibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice de manera directa los derechos fundamentales en los procesos judiciales seguidos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es una decisión expresa del Constituyente y no del legislador ordinario. Ese sistema se desprende del contenido del párrafo quinto del artículo 99, a partir del cual queda claro que es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien los atiende y no la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la vía de la casación, ya que lo que aquí impera es la prevalencia de la interpretación constitucional. ■

---

**José de Jesús Covarrubias Dueñas**

---

Doctor en Derecho y en Ciencias Sociales.  
Magistrado Presidente Sala Regional Guadalajara del Tribunal  
Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
jcova@trife.org.mx.

**Palabras clave**

Proceso electoral 2009, sufragio, precampañas,  
campañas, impugnación, toma de poder.

**Key Words**

*Election 2009, suffrage, pre-campaigns, campaigns,  
review procedure, inauguration/seize power.*

**Pp. 17-21**

**Resumen**

Durante el año 2009 se renovarán los poderes formales en México: legislativos, ejecutivos, municipales, asambleístas y delegaciones del Distrito Federal. Para tal efecto, se realizará una elección federal y catorce locales que deben garantizar un proceso libre, auténtico y periódico a través del sufragio universal, libre directo, secreto, personal e intransferible. Este artículo revisa el proceso electoral de 2009 en México: los cargos a renovar, el registro de candidatos, los plazos de precampañas y campañas, procedimientos de impugnación y tomas de posesión.

**Abstrac**

*During 2009 the formal branches in Mexico will be renewed: legislatives, executives, town councilors, assemblymen and Federal District's delegations. For such, one federal and fourteen local elections will be taken place, which must guarantee a free, authentic and periodic election through the universal, free, direct, secret, personal and untransferable suffrage. This article reviews the 2009 election in Mexico: the charges to renew, the register of the candidates, the deadlines for the pre- and campaigns, review procedures and inaugurations.*

Las elecciones en el Estado “Moderno” o de “Derecho”, es el conjunto de procedimientos constitucionales y de ley que se realizan para la renovación de los poderes formales, en el caso de México, los poderes legislativos, los ejecutivos, los de municipales, de asambleístas y de las delegaciones, de manera principal, dado que tenemos un régimen Republicano, representativo y federal.

Dichos cambios en el poder se realizan a través de elecciones, las cuales deben ser libres, auténticas y periódicas en base al sufragio universal, libre directo, secreto, personal e intransferible.

Para ello, los órganos administrativos electorales, tanto a nivel federal como local, deben organizar los procesos y procedimientos adecuados para dicha renovación, que en el caso del año 2009, estamos ante una elección federal y catorce locales, en total, quince comicios.

Respecto de las elecciones federales que se celebrarán en 2009, tenemos la renovación de la Cámara de Diputados del Congreso Federal, que suma 500 diputados: 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.

En cuanto al proceso electoral federal, como es sabido, se redujeron los tiempos y gastos de campañas, así las precampañas deberán realizarse entre el 31 de enero y el primero de marzo de 2008. Los registros de candidatos a diputados federales deberán ser realizados en el Instituto Federal Electoral (IFE), del 22 al 29 abril de 2008; las campañas abarcarán los meses de mayo y junio o 60 días y la elección se celebrará el 5 de julio de 2008 de las 8: 00 a las 18: 00 horas.

Respecto de los procesos electorales locales, se desarrollarán en 14 entes federados: Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco.

Las precampañas y campañas iniciaron ya, la jornada electoral se celebrará, de manera simultánea a la federal, en once entes federados, dos el 18 de octubre y una el primero de febrero de 2009.

En los quince comicios se elegirá un total de 7 mil 381 de ciudadanos, los cuales obtendrán los cargos de:

- 500 Diputados Federales: 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.
- 6 gubernaturas.
- 468 legisladores locales: 280 de mayoría relativa y 188 de representación proporcional.

- 6 mil 271 municipios: 3 mil 799 de mayoría relativa y 2 mil 472 de representación proporcional. En Campeche se elegirán cerca de 120 ediles para las Juntas Municipales.
- 16 Delegados en el Distrito Federal.

La toma de posesión en los cargos electos será en primero de septiembre de 2009 para los 500 diputados federales. En los entes federados, asumirán los cargos entre los meses de septiembre a noviembre y en Jalisco durante enero (municipes) y febrero (legislatura).

Una vez celebrados los comicios por las autoridades administrativas federal y las locales, los candidatos y partidos políticos (coaliciones), podrán impugnar las respectivas elecciones ante los órganos judiciales o jurisdiccionales electorales de los entes respectivos.

Habiendo agotado las instancias judiciales o jurisdiccionales locales, si los candidatos o partidos políticos (coaliciones), no están de acuerdo con las sentencias de los órganos jurisdiccionales locales, entonces, podrán acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para impugnar los comicios de sus entidades, mediante el Juicio de Revisión Constitucional Electoral (JRCE).

El TEPJF revisará el JRCE y lo estudiará, una vez analizadas y valoradas las pruebas, emitirá una resolución; dicha sentencia, podrá ser en tres sentidos principales: confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado, así, el TEPJF será la última instancia decisiva y definitiva en cuanto a las decisiones judiciales de los entes federados, ya que sus resoluciones son definitivas e inatacables.

Lo anterior significa, que una vez resueltos los comicios electorales de los entes federados por el TEPJF, ya ninguna autoridad judicial del país, podrá revisar dichas sentencias, ya que el TEPJF es quien debe revisar la constitucionalidad y la legalidad de todos los actos y resoluciones electorales que dicten los entes federados.

En cuanto a las elecciones federales de los 500 diputados al Congreso Federal, si es impugnado un diputado de mayoría relativa, se deberá realizar mediante el Juicio de Inconformidad, por nulidades o inelegibilidad; la resolución se realizará por la Sala Regional que corresponda al Estado en donde se celebraron las elecciones, por ejemplo, si es una elección de Jalisco o Sonora, se revisará por la Sala Guadalajara; si es de Saltillo o Tamaulipas, se revisará por la Sala Monterrey; si es de Oaxaca o Yucatán, será la Sala Xalapa, si es de Tlaxcala o Hidalgo, deberá ser la Sala del Distrito Federal y si es de Colima o Guerrero por la Sala Toluca.

Las Salas Regionales del TEPJF resolverán las impugnaciones en los tres sentidos señalados: confirmar, modificar o revocar la resolución que haya emitido el Instituto Federal Electoral; después, contra esa resolución, cabe el Recurso de Reconsideración, el cual deberá ser resuelto por la Sala Superior del TEPJF, la cual, será definitiva e inatacable. Si son impugnados los diputados federales de representación proporcional, se deberá impugnar dicha decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral en forma directa ante la Sala Superior del TEPJF, la cual resolverá de manera definitiva e inatacable.

Todas las resoluciones federales deberán ser resueltas por el TEPJF, a más tardar el 28 de agosto de año 2009, porque se deberá instalar la Cámara de Diputados Federal, por eso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un tribunal sin rezago, el cual hasta el día de hoy, le ha cumplido a México, gracias a la participación y confianza de la ciudadanía, lo cual obliga a la institución a seguir cumpliendo la Constitución y la ley, para salvaguardar los valores, principios e intereses principales de la patria. ■

#### BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús: *Historia de la Escuela Preparatoria No. 6*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, 1986.
- , *Notas de Derecho*, Universidad de Guadalajara, octubre de 1995.
- , *Notas de Derecho Público Electoral*, Universidad Panamericana,
- , Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, octubre de 1996.
- , *Notas de Derecho Constitucional*, Universidad de Guadalajara, Seal of Texas University, Consorcio para las Relaciones Internacionales y Derecho Comparado, 1996.
- , *Ensayo Democracia Mexicana*, segunda edición, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, México, 2002.
- , *Principios Democráticos del Pueblo Mexicano*, Campesinos de México por la Democracia, México, 2003.
- , *Enciclopedia Jurídico Electoral de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Fiscalización Especializada para la Atención de Delitos Electorales*, Universidad de Guadalajara, México, 2003.
- , *Amanecer después de las tempestades*, Impre-jal, Guadalajara, Jalisco, México, 2004.
- , *Juan Ixca Farías y la creación del Museo Regional de Guadalajara*, Impre-Jal, Guadalajara, Jalisco, México, 2004.
- , *Historia de la Constitución Política de México 1917 – 2000*, Porrúa, México, 2004.
- , *Enciclopedia Jurídico Político Electoral de Jalisco*, Tres Poderes de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, México, 2005.
- , *Memoria del Diplomado en Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, México, 2005.
- , *Mariano Otero Mestas*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- , *La Autonomía Municipal en México*, Porrúa, tercera edición, México, 2008.
- , *El Paradigma de la Constitución*, Porrúa, segunda edición, México, 2008.
- , *Derecho Constitucional Electoral*, Porrúa, quinta edición, México, 2008.

- , *La Sociología Jurídica en México*, segunda aproximación, Porrúa, México, 2008.
- , *Proyecto de Nueva Constitución para la República Mexicana*, Primera Generación de la Maestría en Juicio de Amparo, de la Universidad del Valle de Atemajac, Morelia, Michoacán, febrero de 2008.
- COVARRUBIAS FLORES, Rafael, COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús: *Sociología Jurídica en México*, Universidad de Guadalajara, México, 1998.
- , *Valores y Principios del Pueblo Mexicano. Constitución para la República de México (propuesta)*, Maestría en Gestión Pública U de G quinta edición, México, 2003.
- , *Ensayo Mexihcco–Xalisco*, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco–Universidad de Guadalajara, sexta edición, México, 2004.
- MIRANDA TORRES, Roxana Paola, COVARRUBIAS DUEÑAS José de Jesús: *La Nomología de las Comunidades Precuauhtemicas (prehibéricas) en México: Siglos XV–XXI*, Comisión Especial para la Reforma del Estado de Oaxaca, Oaxaca, México, 2008.

## ARTÍCULOS

# ELECCIONES COINCIDENTES: TRABAJO COMPARTIDO EN BENEFICIO DEL CIUDADANO

Matching elections:  
shared work in the benefit of the citizen

---

Beatriz Claudia Zavala Pérez

Maestra en Derecho por la UNAM.  
Consejera Presidenta del Consejo General del Instituto  
Electoral del Distrito Federal.  
presidencia@iedf.org.mx.

### **Palabras clave**

Elecciones coincidentes, árbitros electorales,  
capacitación electoral, organización electoral.

### **Key Words**

*Matching elections, electoral arbitrators,  
electoral training, electoral organization.*

**Pp. 22-27**

## Resumen

El 5 de julio de 2009 se realizarán comicios electorales a nivel federal y estatal organizados por el Instituto Federal Electoral (IFE) y los diferentes institutos electorales de diez Estados de la República y el Distrito Federal. Esta labor conjunta entre ambas categorías de autoridades electorales conlleva beneficios logísticos y financieros derivados en una organización electoral más sencilla y accesible; el ahorro considerable de recursos; y el establecimiento de convenios de apoyo y colaboración entre el IFE y los institutos locales.

## Abstrac

*On July 5th 2009 elections will be taken place at federal and state level, organized by the Federal Electoral Institute (IFE, for its spanish initials) and the different electoral institutes of ten states and the federal district. This joint labor between both categories of electoral authorities entails logistic and financial benefits, all of them resulting on a more simple and accesible electoral organization; the considerable save of resources; and the stablishment of support and colaboration agreements between IFE and the lolcal institutes.*

**E**l próximo domingo 5 de julio seremos testigos de una jornada de elecciones en los Estados de Campeche, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y el Distrito Federal. Este proceso coincide también con los comicios que organiza el Instituto Federal Electoral (IFE), para elegir a los Diputados que integrarán el Congreso de la Unión de la LXI Legislatura durante el periodo Constitucional 2009–2012.

Conforme a ese escenario y a partir de las reformas constitucionales en materia electoral del 2007 (que en gran medida derivó de las experiencias y problemáticas vividas durante el Proceso Electoral del 2006) se generaron mecanismos tendientes a lograr estabilidad entre las Entidades Federadas y el Gobierno Central, en un marco de respeto a los principios de autonomía, pluralidad, igualdad y libertad en que se sustenta el pacto federal.

En el caso de la Ciudad de México, el Instituto Electoral del Distrito Federal se encuentra preparando la organización de las elecciones locales, en coordinación con la autoridad electoral federal y esto reviste gran trascendencia, ya que es resultado del esfuerzo conjunto entre ambas autoridades y permite generar una serie de ventajas, logísticas y financieras, las cuales se pueden resumir en:

- a. Una organización electoral más sencilla y accesible, en la que el ciudadano tenga la oportunidad de emitir su voto, y de elegir a sus representantes locales y federales en una sola fecha, evitando así el denominado “cansancio electoral”.

- b. Ahorro considerable de recursos en lo que respecta a la organización de las elecciones, tanto en el ámbito federal como en el local.
- c. La operación de mecanismos compartidos en beneficio de la organización del proceso electoral, concretados a través de la firma de convenios de apoyo y colaboración entre el IFE y los Institutos locales; promoviendo el intercambio de conocimientos entre los distintos organismos electorales a nivel nacional.

### COMPARTIR RESPONSABILIDADES PARA FORTALECER LA ELECCIÓN

En ese orden de ideas y con el fin de trabajar en los distintos ámbitos de competencia (federal y local) se hizo necesario un esfuerzo de armonización legislativa entre la normatividad federal y los ordenamientos locales<sup>1</sup>, así como la creación de vínculos más estrechos entre los Institutos electorales locales y el IFE (que permitan fomentar la coordinación entre las entidades federativas, respetando sus ámbitos de competencia), además de atender a las nuevas atribuciones que la Constitución le otorgó al IFE en materia de Radio y Televisión, a efecto de lograr una mayor transparencia entre los actores políticos involucrados en las contiendas electorales.

Todo ello ha permitido que se realicen diversos acercamientos entre el órgano electoral federal y los locales, estableciendo así las estrategias para la óptima coordinación de las entidades en la celebración de elecciones concurrentes; privilegiando el servicio a la ciudadanía y simplificando la logística correspondiente al ejercicio del voto y el fomento de la participación ciudadana.

### APEGADO A LA LEY

En general, los aspectos a considerar para establecer los convenios de apoyo y colaboración, con motivo de la organización de las elecciones coincidentes, son los siguientes:

Suscribir los convenios respectivos, en la medida en que las legislaciones electorales locales lo permitan, respetando la soberanía de las entidades que conforman la federación.

Ofrecer un servicio de calidad a la ciudadanía, considerando una mayor eficacia en la organización y operación de las elecciones coincidentes.

Establecer a un grupo de funcionarios representantes, los cuales se encargarán de llevar a buen puerto las negociaciones y seguimiento de dichos convenios (en el caso del IFE

<sup>1</sup> Este proceso de armonización legislativa se deriva de la Reforma Constitucional en Materia Electoral aprobada por el Congreso de la Unión en 2007. Con respecto a dichas reformas constitucionales y en aras de la consistencia normativa de nuestra Carta Magna, también se modificó el artículo 116 en el que se establecen las reglas constitucionales que deben orientar los ordenamientos jurídicos electorales en todas las entidades federativas.

será el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de cada Entidad, el cual podrá solicitar el apoyo de la Secretaría Ejecutiva y de las Direcciones y Unidades Técnicas de ese órgano electoral).<sup>2</sup>

### EL IEDF SUMA ESFUERZOS

En el ámbito de las atribuciones que al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) le confiere el artículo 105, fracción I del Código Electoral local, este organismo autónomo se encuentra próximo a celebrar un Convenio General de Apoyo y Colaboración con el IFE, cuyo objetivo consistirá en establecer las bases institucionales y los mecanismos operativos entre las instituciones, mediante los cuales se dará cabal cumplimiento a las tareas que involucran la realización de los procesos electorales y de participación ciudadana en el Distrito Federal, cumpliendo con los principios de imparcialidad, equidad, transparencia, objetividad, legalidad y certeza a los que están obligados todos los árbitros electorales.

Haciendo una síntesis de las tareas que, de manera conjunta, las dos instituciones habrán de desarrollar durante este Proceso Electoral Coincidente, tenemos:

- Revisión y actualización y del **Registro Federal de Electores**, el cual requiere de la colaboración continua entre el órgano federal y el local para determinar la validez y certeza del Padrón Electoral, el Listado Nominal y el Catálogo General de Electores.
- **Organización electoral:** establecer el número y ubicación de casillas electorales, en las cuales se elegirán a los candidatos que competirán en la contienda local y en la federal, mismas que habrán de instalarse en un mismo sitio o en lugares contiguos.

En las dos Mesas Directivas de Casilla (MDC) (una para las elecciones locales y otra para las federales) se establecerán mecanismos de coordinación para el intercambio de información, por ejemplo: publicación de las listas de ubicación de las casillas, dotación de materiales, apoyo logístico el día de la votación, registro de observadores, entre otras.

- **Capacitación electoral:** coordinar mecanismos aleatorios de selección de ciudadanos que integrarán las MDC, tendientes a evitar que una persona sea elegida para integrarse como funcionario de casilla en ambos procesos. Colaboración conjunta de los dos órganos electorales para establecer el proceso de capacitación, considerando aspectos de logística, tales como: emisión del sufragio (evitando el error frecuente

<sup>2</sup> Lo anterior de conformidad con el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se Establecen los Criterios Generales que deberán observarse para la presentación de las propuestas de los Convenios de Apoyo y Colaboración que celebre ese Instituto con los organismos electorales de las entidades federativas y del Distrito Federal, en materia de organización de elecciones coincidentes para el proceso electoral 2008-2009. Aprobado en Sesión Extraordinaria del 13 de octubre de 2008.

de que el ciudadano deposite el voto de su candidato local en una urna federal o a la inversa, y si así fuera el caso, el mecanismo para contabilizar correctamente dicho voto). Apertura de las casillas, ya que a nivel federal se abrirán a las 8:00 horas y en el ámbito local a las 7:30 horas, así como el procedimiento para llevar a cabo la votación de manera alterna, y con ello optimizar el tiempo que el ciudadano deberá invertir durante su estancia en la casilla.

- **Radio y Televisión:** si bien es el IFE quien, por ley, tiene la facultad de administrar los tiempos del Estado, se desarrolló un programa integral de soporte con la creación del Comité de Apoyo y Colaboración<sup>3</sup> en la materia, el cual se integra por autoridades del IFE y del IEDF.
- **Documentación y material electoral:** si bien la elaboración de la documentación electoral es responsabilidad de cada uno de los organismos, con el propósito de diferenciar los documentos y hacer más sencillo el ejercicio del sufragio entre los funcionarios de casilla y el ciudadano que acuda a votar, se contemplará utilizar diferentes colores para distinguir la documentación federal de la local.

En síntesis, como se desprende de las actividades antes mencionadas, las tareas conjuntas representan importantes desafíos que, sin duda, pondrán a prueba la capacidad institucional para establecer una óptima coordinación que redunde en una planeación comicial eficiente e institucional, un sensible ahorro de los recursos con los que disponen los árbitros electorales; éste último, aspecto no menor, considerando la situación económica y financiera actual, derivada de la grave crisis a escala mundial que estamos viviendo.

Por ello, quisiera aprovechar la importancia que reviste publicar en *Sufragio*, para difundir un mensaje que brinde la completa seguridad de que, en el Instituto Electoral del Distrito Federal, consideramos como un acción prioritaria el trabajo conjunto para el adecuado desarrollo de este Proceso Electoral, el cual es el fruto del apoyo y colaboración mutua, no sólo con el Instituto Federal Electoral, sino también con los órganos de gobierno federales y locales, instituciones educativas, fedatarios públicos, organizaciones sociales y con los Institutos electorales de otras entidades federativas; lo anterior, bajo un absoluto respeto a su autonomía. Sólo de esta forma es como podremos seguir construyendo el camino hacia una jornada electoral ejemplar e impecable, la cual se deberá entender, bajo estos nuevos tiempos de la reforma electoral, como un esfuerzo

<sup>3</sup> Para mayor información sobre el Comité de Radiodifusión del IEDF, se puede consultar su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por el Consejo General de este Instituto en Sesión Pública del 8 de diciembre de 2008 y el cual está disponible en la siguiente liga de Internet: [www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2008/ACU-062-08.pdf](http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2008/ACU-062-08.pdf).

compartido entre las instancias locales y federales para trabajar unidos en beneficio del ciudadano, compartiendo, de manera responsable, los conocimientos y experiencias para integrar los apoyos que permitan eficientar la celebración periódica de elecciones, pacíficas, libres y transparentes, con el fin de continuar con la construcción y consolidación de la democracia en la Ciudad de México y en todo el país. ■

# ARTÍCULOS

## TEORÍA DE NULIDADES EN MATERIA ELECTORAL

Theory of annulments on electoral matter

---

José Guillermo Meza García

Maestro en Derecho por la U de G.  
Magistrado Presidente del TEPJEJ.  
j.meza@triejal.gob.mx.

**Palabras clave**

Acto jurídico, hecho jurídico, acto jurídico electoral,  
Estado de derecho, soberanía, derecho electoral.

**Key Words**

*Legal act, legal fact, electoral legal act, Rule of law,  
sovereignty, electoral law.*

**Pp. 28-34**

## Resumen

El acto jurídico es una variante del género hecho jurídico, nos dice el autor del presente documento, quien analiza ambos conceptos y su función en el derecho electoral, vinculados al espectro regido de manera autónoma por éste último como instrumento rector de la vida social en las sociedades democráticas modernas. También se señalan a los procesos electorales desde una perspectiva jurídica, mediante una reflexión acerca de si, en este contexto, son capaces de producir los efectos que se requieren para ser reconocidos como válidos y, en consecuencia, si producen todos sus efectos dentro de las normas a las que están ceñidos; es decir, se estudia el hecho de si el acto jurídico electoral debe o no reunir los mismos presupuestos teóricos que cualquier otro acto jurídico, para inicialmente suponer su existencia.

## Abstrac

*The legal act is a variant of the genre legal act, says the author of this document, who analyzes both concepts and their function in the electoral law, linked to the range ruled by an autonomous way by this latter, as a guide of the social living in the modern democratic societies. The electoral processes are also pointed from a law perspective, through a reflection about whether, on this context, they are able to produce the effects that are required to be acknowledged and, therefore, on the rules they are attached to; that is to say, it is studied whether the electoral legal act must gather the same theoretical assumptions a any other legal act so it could be recognized.*

**E**l Derecho se fundamenta en conceptos teóricos que resultan aplicables a las diversas especies en que se ha especializado el conocimiento jurídico, conceptos que evidencian troncos y raíces comunes a todas las materias que integran el moderno derecho.

Un concepto fundamental e indiscutible en cualquier materia de derecho, lo es sin duda el que se refiere al Acto Jurídico, que ha creado por sí sólo una Teoría General del Acto Jurídico, que engloba a cabalidad todos los actos capaces y susceptibles de producir consecuencias de índole jurídica.

Así pues, según se nos ha enseñado en las escuelas clásicas, el acto jurídico no es sino una especie del género hecho jurídico, por lo cual, intentaremos examinar ambos conceptos y su función en el derecho electoral.

Si el género es el hecho jurídico, debe ser entendido como todo aquel evento capaz de producir consecuencias en la esfera jurídica de las personas, la especie, esto es el Acto Jurídico, sería considerado como aquellos eventos en los que interviniendo el ser humano, voluntaria o involuntariamente, por acción o por omisión, se generan consecuencias que afectan el ámbito jurídico de los sujetos (Garibotto, 1991).

Desde el punto de vista jurídico, el concepto de hecho tiene un significado mucho más extenso que el etimológico, ya que se le emplea para designar a cualquier suceso o acontecimiento que ocurra y caiga en el mundo de nuestras percepciones, ya que se trate de acontecimientos producidos por el hombre, ya de acontecimientos extraños a él (Salvat, 1954: 169).

Concordante con estas apreciaciones iniciales, podremos vincularles al espectro que se rige de manera autónoma por el derecho electoral, que se rige por normas específicas, por concepciones propias y que así ha creado todo un mundo propio dentro del campo del derecho, como instrumento rector de la vida social, al constituir un medio de mejora de la vida de las sociedades modernas, al democratizar los órganos de gobierno que rigen a los países en este mundo globalizado.

Nuestro régimen de derecho ha generado, por disposición de normas Constitucionales, todo un esquema regulado por los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General de la República una gama de conceptos sustanciales a la materia electoral, al reconocer rotundamente en el pueblo mexicano como el titular esencial y originario de la soberanía nacional y que, en consecuencia, todo poder público dimana del pueblo, se instruye para su beneficio y que éste tiene en todo tiempo, el derecho inalienable de alterar ó modificar su forma de gobierno, por lo que ha manifestado su voluntad de manera expresa, de constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación, regidos conforme a los principios de la ley fundamental, y así se expresa la determinación de ejercer el poder soberano, por medio de los poderes de la Unión, en el ámbito federal, y por los de los estados, respecto de sus regímenes interiores, con base en la disposición de la Constitución general de la República y las Constituciones particulares de los Estados.

Así, se ordena la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante procesos electorales en los que sea su sustrato el sufragio universal, libre secreto y directo; que genere esta renovación de poderes un régimen de Estado de Derecho, en el que exista libertad, igualdad y seguridad jurídica de los gobernados.

Por ello, se infiere que la forma de gobierno y los medios para su renovación, requieren que las elecciones y el voto de la ciudadanía sean libres, como requisito *sine qua non* de su existencia jurídica y de su validez (Castillo González, 2006).

Coincidente con dicha reflexión, apuntamos que los procesos electorales deberán de conservar los elementos que garanticen su existencia jurídica y, desde luego, su validez.

Por ello, tendremos que abordar los puntos en que se considera que existe un acto jurídico y si, al nacer a la vida jurídica, es capaz de producir los efectos que se requieren para ser reconocido como válido o, dicho de otra manera, si al ser existente en el mundo del derecho, adquiere la condición de válido y por ende produce todos sus efectos previstos en la norma a la cual se debe ajustar.

Sin lugar a dudas, el acto jurídico que se integra con los procedimientos electorales mantiene la necesidad de cubrir los denominados presupuestos o requisitos o condiciones, que le permitan identificarse como tal. Presupuestos que han sido señalados como esenciales, naturales y accidentales.

Los elementos esenciales del acto jurídico electoral se podrían establecer como aquellos que deben concurrir para darle existencia, ya que si existe la ausencia de alguno de ellos, ésta impediría la constitución del acto electoral.

En tanto que los requisitos necesarios serán aquellos que se ponen en relación con un objeto en razón de determinado fin y podremos señalarlos como, los siguientes: a) El Sujeto, persona individual o colectiva, portadora de voluntad jurídica, que es quien celebra el acto jurídico; b) El objeto, materia del acto jurídico, lo que el sujeto quiere, aquello sobre lo cual recae su voluntad; c) La causa final, la razón por la cual el sujeto quiere, el fin querido, la finalidad a cuya obtención tiende la voluntad; y d) La forma, que sería el modo como la voluntad del sujeto se exterioriza en relación al objeto.

Los elementos naturales, serán aquellos que se incorporan al acto jurídico por disposición de la norma jurídica que le regula y que ante el silencio del sujeto, por normas secundarias o supletorias pueden dejar a un lado tal silencio ó falta de expresión del sujeto inmerso en el acto jurídico electoral, interpretando por criterio legislativo la ausencia de exteriorización de la voluntad.

Los elementos accidentales, serán aquellos que añadidos al acto jurídico no modifican su naturaleza, pero que al ser incorporados por los sujetos que intervienen en el acto jurídico por su expresión de voluntad, adquieren la importancia de elemento esencial.

Trasladando estos conceptos a la terminología del derecho electoral, tendremos la concordancia con tales temas, esto es, existirán elementos en todo proceso electoral que tengan el carácter de esenciales, necesarios y suficientes, a saber, deberá de existir un sujeto persona física o jurídica que verifique el acto electoral. Por ejemplo, el ciudadano que obtiene su credencial de elector y en contrapartida una Institución de orden público como el Instituto Federal Electoral que la expida en atención a la normativa

que le rige en la aplicación del marco Constitucional, se ejemplifica igualmente con la idea de que un Instituto Electoral Estatal emite acuerdo por el cual, establece los calendarios electorales dirigidos a todos los actores electorales, esto es Partidos Políticos, Asociaciones, Agrupaciones interesadas en su participación para que en plazos y lugares determinados inicien sus selecciones de candidatos en procesos de precampañas y de campañas políticas. Así pues, no existiría el acto jurídico electoral, si no se exterioriza la voluntad de los sujetos que deben intervenir en el mismo. Si después de acreditarse la existencia de los sujetos, personas física o jurídicas que deben y pueden intervenir en el proceso electoral, deberá igualmente acreditarse el objeto de la expresión de su voluntad, esto es, participar con candidatos, participar como observadores, participar como asesores o proveedores de las instituciones electorales, objeto que desde luego, deberá de ser legítimo, Para concluir que, después de existir sujetos dispuestos a intervenir en el proceso electora con un objeto lícito, deberán también acreditar que el fin querido en su participación tienda a una finalidad jurídicamente válida.

Resulta incontrovertible que el acto jurídico electoral debe reunir los mismos presupuestos teóricos de cualquier otro acto jurídico, para inicialmente suponer su existencia.

Pues bien, si después de existir el acto jurídico electoral por reunir los elementos de su existencia, tendremos que analizar si el mismo reúne los presupuestos de su validez, para lo que deberemos intentar brevemente contextualizar el concepto.

El acto jurídico válido deberá ser expresión de una voluntad libre y cierta, esto es, que la misma no sea objeto de violencia o víctima del error. Como sabemos, y reiteradamente la doctrina civil sustantiva sostiene, la voluntad de los sujetos que intervienen en un acto jurídico cualesquiera, se puede viciar y afectar en su validez, por la existencia de la violencia física o violencia moral, que dicha voluntad puede ser afectada igualmente, por un error de hecho o de derecho, en cuyas categorías podremos encontrar el dolo y la mala fe. De igual forma, el acto jurídico para ser válido, deberá de ir dirigido a un objeto que resulte ser lícito y posible, entendidos estos supuestos como encontrarse dentro del marco de la ley y de existir en el ámbito de la posibilidad material del hombre. En tanto que, la voluntad de los sujetos que intervienen en el acto jurídico, y a riesgo de poder confundirse con el punto anterior, deberemos de entender que el acto jurídico deberá ser encaminado a una causa de licitud que le permita concluir en una existencia de legalidad. Los actos jurídicos deberán igualmente de conservar las formas que la norma les prescriba y ordene, considerando que existen actos formales, actos consensuales de los que sólo se espera el consentimiento o asentimiento del sujeto y los llamados actos solemnes. Por último, para declarar un acto jurídico válido, se exige que el sujeto que lo emite goce de la capacidad de expresar su voluntad.

El acto jurídico electoral deberá reunir los elementos de validez, que hemos expresado en párrafos anteriores, esto es, que la expresión de voluntad del sujeto en el acto electoral,

se encuentre libre de cualesquier vicio de la voluntad, lo que obliga a que exprese su voluntad en ejercicio de su autonomía como requisito *sine qua non*, sin violencia, sin error; segundo, que la exprese en relación a un acto que sea lícito y posible; tercero, que la causa final de la expresión de su voluntad sea una causa de licitud; cuarto, que se otorgue en la forma que la norma prescriba y, quinto, que sea emitida por un sujeto con capacidad de ejercicio del derecho electoral.

Preciso, no será válido el acto jurídico electoral cuando en la emisión del sujeto persona física o persona jurídica, la emisión de su voluntad sea obtenida por medio de violencia física o violencia moral. Sin duda las causales previstas en nuestra norma electoral lo contemplan como causa de nulidad, tanto en la obtención del voto, como en la obtención o la no obtención del registro como precandidato o candidato a cualesquier puesto de elección popular, y de igual forma sí las instituciones fueren violentadas en la emisión de los acuerdos que rigen la vida electoral.

De igual forma será inválido el acto jurídico electoral cuando la voluntad del sujeto se encuentre en un supuesto de ilegalidad o de imposibilidad. No podremos elegir a ningún puesto de elección popular a un incapaz o a un sujeto a penas privativas de libertad y de igual forma no podremos elegir a un Diputado por un Distrito inexistente. Lo que no pone de relieve, que éste será, otro elemento indispensable de validez en el acto jurídico electoral.

Si la emisión de voluntad se encuentra vinculada a una causa final de establecer un estado de ilicitud, se entenderá que la misma es inválida. Si en la emisión del acto pretendiéramos conformar una federación vinculada a la delincuencia organizada, desde luego generaría su nulidad.

Si la voluntad del acto jurídico electoral se expresa en forma diversa a la que la norma prescribe, tal voluntad estará viciada de nulidad, dado que el derecho electoral es de naturaleza formal, sólo se puede expresar la voluntad en los términos que señala su ley rectora. Por ello, sólo podremos votar en las boletas que han sido impresas por los órganos electorales encargados de su confección, emisión y supervisión. Sólo serán considerados válidos los conteos electorales que se registren en los formatos emitidos por la autoridad, para los efectos de su registro y validación. Así pues, es evidente que en la materia electoral, la forma regirá a los actos que de ella se deriven.

Por último, sólo será válido el acto jurídico electoral, cuando es emitido por un sujeto con capacidad de ejercicio, en los términos de su norma, esto es, no sólo deberá tener la capacidad de ejercicio del derecho civil alcanzada con la mayoría de edad, sino que, deberá de ser un sujeto no privado del ejercicio de sus derechos políticos y electorales.

Esta reflexión nos impulsa a la siguiente cuestión: ¿siendo el derecho electoral un derecho *sui generis*, se excluye de la doctrina jurídica clásica?

Lo anterior no guarda ninguna vinculación con las teorías clásicas de otras ramas del derecho, tal como afirma de manera contundente Armando Granados Carrión (1999). De ser cierta ésta afirmación, como es que en un raciocinio superficial, existen mayores convergencias que divergencias entre los elementos de existencia y de validez entre los actos, que siendo ambos actos jurídicos, se examinan en contextos del derecho clásico y del Derecho Electoral, que se viene perfilando sin duda alguna, como un Derecho emergentes y con características propias.

Si las características que hacen autónomo al Derecho Electoral, como un Derecho Público de enorme relevancia en la vida democrática de los países, difieren de los conceptos teóricos clásicos del derecho, debemos considerar la recreación de estructuras teóricas propias que le den el sustento necesario, para ser desvinculado a conceptos añejos. Pero si, a partir del análisis de dichos conceptos, no podemos prescindir de las definiciones que rigen al derecho moderno, entonces deberemos aceptar éstas con las propias limitantes que el Derecho Electoral impone por medio de sus normas propias.

Si la reflexión genera inquietud a mi único lector, estaré agradecido con *Sufragio*, órgano de difusión del Tribunal Electoral del Poder Judicial Estado de Jalisco, revista especializada en temas electorales. ■

#### BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *Reflexiones Temáticas sobre Derecho Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006.

GARIBOTTO, Juan Carlos, *Teoría General del Acto Jurídico*. Buenos Aires, Argentina, 1991.

GRANADOS CARRIÓN, Armando, *Nulidades en Materia Electoral*. Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 1999.

SALVAT, R. M., *Derecho Civil Argentino*, Buenos Aires: T.E.A., 1954, Parte General, t.n° 1552, p.169.

# ENSAYOS

# LA APLICACIÓN IMPARCIAL DE RECURSOS PÚBLICOS Y LA PROHIBICIÓN DE PROPAGANDA OFICIAL PERSONALIZADA COMO GARANTÍAS DE EQUIDAD DE LA CONTIENDA ELECTORAL

The unbiased use of the public resources and the prohibition of  
personalized propaganda as equity guarantees of the electoral race

---

María del Carmen Alanís Figueroa

Maestra en Gobierno Comparado por la *London School  
of Economics*, Universidad de Londres. Magistrada Presidenta del  
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
presidencia@trife.org.mx.

**Palabras clave**

Reforma electoral, partidos políticos, competencia electoral,  
recursos públicos en las campañas, propaganda electoral.

**Key Words**

*Electoral amendment, political parties, electoral race,  
public resources and campaigns, propaganda.*

**Pp. 36-47**

## Resumen

La reforma electoral de 2008 generó una transformación del marco normativo en México en lo referente al proceso de renovación periódica de los cargos de elección popular. Los temas prioritarios de esta reforma se concentran en las condiciones de la competencia electoral; el régimen de partidos políticos; las nuevas atribuciones para el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El presente artículo versa acerca de la primera de dichas adecuaciones, a propósito de las condiciones de competencia electoral, en específico en lo relativo a los tres nuevos párrafos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tratan sobre la imparcialidad en el uso de los recursos públicos, la equidad de la competencia entre los partidos políticos y la propaganda electoral.

## Abstract

*The electoral amendment of 2008 generated a transformation in the framework of law in México, on the subject of the process of periodical renewal of the election popular positions. The main matters of this reform are focussed on the conditions of the electoral race; the regime of the political parties; the new attributions to the IFE and the Electoral Court of the Judicial Branch of the Federation. This article explains the first of these adjustments, about the conditions of electoral race, specially on the matter of the three new paragraphs of the 134 article of the Politic Constitution of the United States of Mexico, which deals with the impartiality on the use of the public resources, the fairness of the race amongst political parties and the propaganda.*

## A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Las recientes reformas electorales de 2007-2008 constituyen una transformación a profundidad del marco normativo que rige en nuestro país en todo lo que concierne al proceso de renovación periódica de los cargos de elección popular a nivel federal, estatal y municipal.

En efecto, de los esfuerzos institucionales de los últimos treinta años, el ahora alcanzado en el plano constitucional y legal es trascendental para el proceso de democratización de México. Ello, por ser una respuesta de consenso entre las fuerzas políticas para hacer frente a puntos álgidos y aspectos disfuncionales que por causas diversas habían quedado al descubierto durante la realización de distintos procesos comiciales. Así, a decir de Lorenzo Córdova Vianello:

Las razones que subyacen a la Reforma de 2007-2008 son múltiples y variadas. Las causas que propiciaron los cambios no se reducen, en estricto sentido, a las insuficiencias o problemas que presentaba el diseño legal electoral y su consecuente necesidad de adecuación a los nuevos retos y circunstancias que plantea esta materia, sino que alcanzan también la relación que media entre el Estado y los poderes privados, los cuales poco a poco habían confrontado y llegado a condicionar –incluso- a los actores políticos y al mismo poder público. Desde ese punto de vista, es probablemente la reforma más diversa en cuanto a sus razones y, consecuentemente, la más ambiciosa en cuanto a sus alcances e implicaciones de las que hasta ahora se habían presentado (Córdova Vianello, 2008: 49).

Ante este panorama crítico, resulta totalmente explicable el amplio conjunto de tópicos sobre los cuales versó la citada reforma electoral 2007-2008, y que se pueden agrupar de la manera siguiente:

- a) **Modificaciones respecto al régimen de partidos políticos:** Reducción del financiamiento para el acceso a la radio y televisión, el cual solamente es viable a través de los llamados tiempos oficiales; construcción de nueva fórmula para calcular el financiamiento público vinculada directamente al factor consistente en el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, con lo que se suprime la relación que existía para determinar dicho monto con el dato relativo al número de partidos políticos registrados; establecimiento de nuevos límites a las aportaciones privadas para reducir su monto; conservación de la fórmula de reparto de financiamiento público de 70 por ciento proporcional a los votos obtenidos en la última elección y de 30 por ciento en forma igualitaria, y previsión de un financiamiento fijo para actividades específicas, con la consecuente supresión del fondo revolvente generador de conflictos entre partidos y autoridad administrativa electoral.
- b) **Modificaciones respecto a las condiciones de la competencia electoral:** Prohibición general de compra de publicidad con fines electorales en radio y televisión; reducción del tiempo de las campañas y fijación de éste para la realización de las precampañas; suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas; obligación para las entidades públicas de que la propaganda sea de carácter institucional y prohibición para que contenga nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de un servidor público, prohibición a terceros para contratar propaganda en radio y televisión con fines electorales; atribución para el Instituto Federal Electoral de ordenar la suspensión inmediata de transmisiones de radio y televisión que sean violatorias de la legalidad, y prohibición constitucional de las llamadas campañas negativas.
- c) **Modificaciones respecto a nuevas atribuciones para el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:** Funcionamiento permanente de las Salas Regionales; creación de un órgano técnico para la fiscalización de

las finanzas de los partidos políticos al interior del IFE; atribución para el Instituto Federal Electoral de celebrar convenios con los institutos electorales locales para organizar los procesos comiciales en las entidades federativas, y reconocimiento de la atribución para las salas del TEPJF de resolver sobre la no aplicación de leyes electorales cuando sean contrarias a la Constitución de la República.

El análisis del presente artículo se centrará en una de las adecuaciones introducidas respecto a las condiciones de competencia electoral, particularmente en lo previsto por los tres nuevos párrafos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que textualmente disponen lo siguiente:

... Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

A través de estas disposiciones, el Constituyente Permanente configuró nuevas garantías para salvaguardar que la imparcialidad y la equidad estuvieran presentes en todo momento y a lo largo de la contienda comicial.

Corresponde ahora a las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional, realizar una oportuna y correcta aplicación de estos preceptos constitucionales.

#### **CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA FUNCIÓN ESTATAL ELECTORAL Y DE LA EQUIDAD COMO GARANTÍA DE LA CONTIENDA ELECTORAL**

El azaroso camino histórico de las elecciones en México hace que sea de cuño reciente la incorporación de la equidad en el ámbito de la reflexión jurídico-electoral. Tuvo que ser hasta la reforma de 1989-1990 cuando se formó el consenso de los partidos políticos

en torno a la necesidad de elevar a rango constitucional la función estatal consistente en la organización de las elecciones. Así, de acuerdo con lo discutido en las Cámaras del Congreso de la Unión, dicha función estatal, tendría las características siguientes:

- a) Se realizaría a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, lo cual dio origen precisamente al Instituto Federal Electoral...
- b) Se establecen como principios rectores del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones los siguientes:
  - Certeza. Este postulado atiende no sólo a los resultados, sino que implica la realización periódica, permanente y regular de los procesos que permitan la renovación democrática de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
  - Legalidad. Reitera el principio consignado en el artículo 16 del propio texto constitucional, para que toda autoridad electoral se ciña en su actuación a lo dispuesto por las leyes.
  - Objetividad. Este principio vinculado con los demás, debe otorgar a los procesos electorales y a sus resultados realidad y aceptación por parte del electorado, evitando situaciones inciertas o de conflicto.
  - Profesionalismo. Debe entenderse como el inicio de la formación de cuerpos de funcionarios y empleados electorales plenamente capacitados y reducir, paulatinamente, la improvisación que puede provocar graves desviaciones e irregularidades.
  - Imparcialidad. Como principio rector de la función electoral no debe reducirse exclusivamente a la ausencia de inclinaciones predeterminadas o buena intención. El concepto en este campo, debe entenderse también como la voluntad de decidir o juzgar rectamente, con base en la experiencia, en la capacidad profesional y conocimientos sobre lo que se está resolviendo (Alanís Figueroa, 1995: 17-18).

Posteriormente, con la reforma de 1993-1994, vino la consolidación del Instituto Federal Electoral como organismo constitucional autónomo y la adición del principio de independencia como imperativo de la función estatal electoral.

Ya desde antes, sin embargo, los beneficios de la inclusión de esos principios rectores en el texto constitucional, se había hecho sentir a través de una gradual disminución de la desconfianza y falta de credibilidad de los partidos y de los propios ciudadanos, respecto de la actuación de las autoridades electorales y del desarrollo mismo de los procesos

comiciales. No obstante, desde la perspectiva académica se expresaron críticas con relación a su falta de reglamentación explícita:

... Aunque estos principios significaron un avance como referente de la actividad de los órganos electorales, su afinación y precisión se hace todavía necesaria. En efecto, la amplitud que revisten estos conceptos constitucionales impide determinar con claridad el incumplimiento de que los mismos pueden ser objeto, así como las sanciones que en consecuencia deben ser imputables a sus transgresores. El desarrollo conceptual de los mismos, así, se vuelve necesario, de manera que se imposibilite el todavía ambiguo manejo que puede hacerse de ellos (Aguirre, *et. ál.*, 1995: 65-67).

Al margen de lo anterior, justo es reconocer que la ausencia de definiciones legales en torno a los citados principios rectores, no fue óbice para su invocación y aplicación por parte tanto del Instituto Federal Electoral como del entonces Tribunal Federal Electoral, los cuales hicieron una ponderación de esos principios en no pocas determinaciones que asumieron en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las circunstancias propias de cada elección fueron propiciando que en el ánimo de los actores políticos surgiera el pleno convencimiento de que en el invariable respeto a dichos principios rectores residía, en gran medida, la transparencia y legitimidad de un ejercicio comicial.

Por ello, el proceso electoral federal de 1994, aunque no tuvo mácula alguna en lo referente a la certeza, imparcialidad, legalidad, objetividad e independencia, dejó mucho que desear en lo concerniente a la inequidad en el uso de recursos que dispusieron algunos partidos políticos en detrimento de los otros, lo que resultó ser un delicado factor de impugnación y cuestionamiento.

En tal virtud, no pocas voces postularon de cara a la reforma electoral de 1996, la impostergable y necesaria inclusión de la equidad como un nuevo principio rector de la contienda electoral, afirmándose que con un adecuado desarrollo conceptual se impediría la transgresión de un aspecto sumamente trascendental para el equilibrio de fuerzas en la competencia electoral.

Empero, a la hora de la definición y de los consensos por las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, la llamada “reforma electoral definitiva” de 1996, abordó varios aspectos de gran calado, pero evitó entrar a fondo en el tema de la equidad.

En una nueva fracción II del artículo 41 constitucional quedaba la referencia expresa en el sentido de que la ley garantizaría que los partidos políticos nacionales contarían de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Se dejaba pues en la

esfera del Instituto Federal Electoral y en la del nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hacer la debida ponderación del principio de equidad que como garantía otorgada a los partidos políticos había sido introducida con la reforma en comento.

### **LA INTERPRETACIÓN DE LA SALA SUPERIOR A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL**

Se ha dicho ya que a propósito de la reforma electoral constitucional del 2007, el Constituyente elevó a rango constitucional su propuesta de equidad, en el marco del artículo 134 modificado. A continuación se señala cómo ha interpretado la Sala Superior del Tribunal Electoral estos preceptos, atendiendo a los casos concretos descritos en tres recursos de apelación.<sup>1</sup>

A propósito de los asuntos radicados en los medios de impugnación arriba señalados, la Sala Superior ha debido abordar lo relativo al alcance de las prohibiciones contenidas en los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 134 constitucional, así como lo relacionado con la competencia de las autoridades federales y locales para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Al respecto, se ha sostenido que de los tres últimos párrafos del artículo 134 de la Ley Fundamental se advierte la obligación de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad y en todo tiempo, los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad, para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos; estableciendo un mandato y una prohibición respecto de la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan las entidades públicas. Lo primero, al señalar que dicha propaganda debe tener carácter institucional y sólo fines informativos, educativos o de orientación social. Lo segundo —la restricción— se expresa al indicar que en ningún caso dicha propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada del servidor público.

De esta forma, refiere la Sala Superior, lo que se buscó con la adición de los tres últimos párrafos citados fue que los servidores públicos se abstuvieran de utilizar la propaganda institucional como un medio para promocionar la persona e imagen de cualquier servidor público para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

Dos valores previos a la reforma se reafirman en las sentencias que se vienen comentando: el relativo a la administración con eficiencia, eficacia y honradez de los recursos públicos, y el correspondiente al ejercicio adecuado de los recursos públicos. Pero con la adición de los párrafos antepenúltimo y penúltimo al artículo 134 constitucional, se incorporaron en la tutela dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas

<sup>1</sup> SUP-RAP-007/2009, SUP-RAP-008/2009 y SUP-RAP-011/2009.

democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procesos electorales, o en general, en la competencia entre los partidos políticos.

Acorde con las anteriores bases, puntualiza la Sala Superior que, puede entenderse que lo establecido en dichos párrafos es, por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, realizar propaganda estrictamente institucional, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada, reservando a las leyes secundarias el deber de contemplar las garantías necesarias para el cumplimiento de dicho mandato y prohibición, incluyendo el régimen de sanciones procedente. De ello se desprende que en ese precepto no se prevé una competencia exclusiva a favor de una autoridad u órgano autónomo para la aplicación de las disposiciones que mandata, habida cuenta que la transgresión de los mandamientos y prohibiciones en él contenidos, puede dar lugar a la comisión de diversas infracciones por la vulneración simultánea de distintas normas, en cuyo caso, según los ámbitos de competencia de que se trate, así como de las atribuciones de las autoridades a quienes corresponda su aplicación, puede ser objeto de sanciones en las esferas del derecho administrativo, penal, electoral, etcétera.

De esta forma, refiere la Sala Superior en las sentencias de mérito, en cuanto a la materia electoral, debe tenerse en cuenta que los principios de imparcialidad y equidad son los valores que se tutelan en el antepenúltimo y penúltimo párrafos del artículo 134 constitucional, los cuales a su vez rigen los comicios, acorde con lo dispuesto en el párrafo segundo, Bases II y V del artículo 41 de la Ley Suprema.

Una vez precisado lo anterior, la Autoridad Jurisdiccional, trata lo relativo a la competencia del Instituto Federal Electoral cuando se sometan a su conocimiento denuncias o quejas que tengan relación con la posible violación o transgresión a lo previsto en los mencionados párrafos del artículo 134 constitucional, así como los aspectos y elementos que debe verificar para iniciar el respectivo procedimiento sancionador.

Al respecto, sostiene que es menester considerar que en un régimen federal debe discernirse si el referido Instituto es competente para abarcar todos los aspectos relacionados con la aplicación del invocado artículo, toda vez que —al ser una autoridad de carácter federal— en principio sus facultades sólo deben abarcar ese ámbito, salvo disposición expresa en contrario. Esta interpretación es congruente con lo que expresamente preceptúa el párrafo último del multicitado artículo 134 constitucional, al indicar que en los respectivos ámbitos de su aplicación, las leyes deben garantizar el cumplimiento de los deberes establecidos en esa disposición, con lo cual es dable entender que su aplicación no es una cuestión reservada al ámbito federal, y mucho menos a un órgano en específico, por lo tanto, resulta indudable que el Instituto Federal Electoral tiene competencia para conocer de las conductas que puedan incidir en los procesos electorales federales,

vinculadas con los párrafos antepenúltimo y penúltimo en mención, pero sólo en cuanto repercutan en los procesos comiciales respecto de los cuales tiene asignada la función estatal electoral.

Pero para estar en condiciones de determinar la competencia del Instituto Federal Electoral en lo tocante a las infracciones de lo previsto en el numeral en comento es menester atender a las funciones que desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se asignan al referido órgano ciudadano. Advierte, sin embargo, el Órgano Resolutor, la obligación de garantizar la observancia de lo dispuesto en los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 134 constitucional, no sólo se dirige al legislador federal, sino también a los legisladores de las entidades federativas y del Distrito Federal, la cual se encuentra directamente vinculada con su obligación de determinar las faltas en la materia y establecer las sanciones correspondientes.

Aún más. La afirmación de la existencia de ámbitos competenciales reservados a la Federación y los Estados o el Distrito Federal, para la aplicación del artículo 134 en análisis, sostiene la Sala Superior, se robustece con lo dispuesto en los artículos Tercero y Sexto Transitorios del Decreto de 6 de noviembre de 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre del referido año, por el que se mandata a las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a ajustar sus legislaciones locales, a fin de que tengan aplicación efectiva y operatividad los mandamientos de mérito en cada uno de esos ámbitos.

Una vez establecido el ámbito competencial separado, conviene señalar dos excepciones, contenidas de igual forma en los artículos 41, 116 y 122 de la Ley Suprema, que son:

1. Cuando exista alguna infracción a las reglas establecidas para la asignación de tiempos y difusión de propaganda en radio y en televisión, porque respecto de esta materia se ha otorgado competencia exclusiva al Instituto Federal Electoral con independencia de la elección de que se trate, federal o local, y
2. Cuando el mencionado Instituto celebre convenios con las autoridades electorales locales, para organizar las elecciones de los Estados o del Distrito Federal, porque en este supuesto, las funciones serán ejercidas por aquél.

Siguiendo ese mismo hilo analítico, la Sala Superior analiza los artículos 118, 122, 347, 356, 361, 367 y 371 del Código sustantivo de la materia, a efecto de dilucidar lo que atañe a los procedimientos sancionatorios a cargo del Instituto Federal Electoral. Se advierte que al dar certeza en la imposición de sanciones, los regímenes sancionatorios garantizan, entre otras cuestiones, la equidad de la competencia de los partidos políticos y la correcta difusión de la propaganda institucional.

Al respecto, afirma el Órgano Jurisdiccional y del análisis de las consideraciones anteriores y de los reglamentos emitidos por la autoridad administrativa electoral, es posible advertir los aspectos y elementos que el citado Instituto debe verificar para establecer si es factible que en el ámbito de su competencia instaure un procedimiento sancionador por violaciones a lo mandatado en el numeral 134 constitucional, a saber:

a) **La conducta infractora** que podrá constituirse por cualquier acto que evidencie la vulneración a los valores protegidos en los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 134 constitucional, con la propaganda difundida por los poderes públicos o los servidores públicos, como acontece al:

- Emplear recursos públicos que estén bajo la responsabilidad del sujeto denunciado y que se apliquen para influir en la imparcialidad o en la equidad en la contienda entre los partidos políticos.
- Utilizar cualquier medio de comunicación social, para dar a conocer propaganda ajena al carácter institucional o a fines informativos, educativos o de orientación social.
- Incluir en la propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

b) **Los sujetos infractores** que pueden incurrir en violación al citado artículo 134 constitucional son:

- Poderes públicos de la Unión y de los Estados.
- Órganos de gobierno de la Federación, los Estados, Municipios, del Distrito Federal y sus delegaciones.
- Órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno.
- Servidores públicos.

c) **El tipo de elección**, con la cual se relacionan los hechos denunciados, correspondiendo al Instituto Federal Electoral conocer de todos aquellos actos que directa o indirectamente, mediata o inmediateamente, puedan tener incidencia o repercusión en las elecciones de carácter federal, con independencia de la fuente de los recursos públicos involucrados.

d) *Los principios o bienes protegidos* en los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 134 constitucional, que son la imparcialidad y la equidad, los que por su importancia se erigen como pilares de los regímenes democráticos.

Al identificar estos supuestos, la autoridad jurisdiccional abona en la certeza de los actores políticos. Con ello, el andamiaje constitucional y legal, aunado a los preceptos reglamentarios del Instituto Federal Electoral y a las interpretaciones jurisdiccionales, contribuyen a dar certeza a los actores políticos respecto a los procedimientos, competencias y sanciones que correspondan a las adiciones del artículo 134 constitucional.

#### COMENTARIO FINAL

Al adicionar el artículo 134 constitucional, el Constituyente Permanente pretendió, entre otras cuestiones, establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de la competencia entre los partidos políticos y en las campañas electorales.

Con motivo de la adición de los referidos párrafos, en esta disposición constitucional se incorporan en la tutela dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procesos electorales, o en general, en la competencia entre los partidos políticos.

Acorde con estas bases, puede entenderse que lo establecido en el artículo 134 de la Constitución es, por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, realizar propaganda estrictamente institucional, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada para promocionar la persona e imagen de cualquier servidor público y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

La operatividad de estos principios requiere de criterios interpretativos novedosos que están siendo provistos por la jurisdicción electoral. En la medida en que éstos sean rápidamente conocidos y adoptados por los actores políticos, mayor certeza habrá sobre los procesos electorales. ■

## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN**

- AGUIRRE, Pedro, *et. ál.*, *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*. Instituto de Estudios para la transición democrática, A.C., julio de 1995. pp. 65-67
- ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen. “Organización de las Elecciones, Profesionalismo y Capacitación”, en: *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, Vol. IV, No. 5, México, 1995, 17-18 pp.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, “Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo” en *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Córdova Vianello, Lorenzo, Salazar Ugarte, Pedro, (coords.) *Las razones de la Reforma*, México, 2008.
- \_\_\_\_\_, *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.
- \_\_\_\_\_, “Memoria 1991”, México, 1992.

# LAS PERSONAS POLÍTICAMENTE EXPUESTAS Y EL BLINDAJE DE LAS ELECCIONES

The politically exposed individuals  
and the armour of the elections

---

María Macarita Elizondo Gasperín

Doctora en Derecho Constitucional por la UNAM.  
Consejera del Instituto Federal Electoral.  
macarita.elizondo@ife.org.mx.

**Palabras clave**

Personas políticamente expuestas, blindaje electoral,  
soberanía, política, poder político y la formación  
del Estado y sus elementos.

**Key Words**

*Politically exposed individuals, electoral shield, sovereignty,  
politics, political power, creation of the state and its elements.*

**Pp. 48-71**

## Resumen

El fenómeno de las personas políticamente expuestas está ligado con lo que se conoce como el blindaje de las tareas públicas, por lo que resulta indispensable replantear los conceptos de Estado y cuáles son las categorías históricas que le dan sentido y legitimidad a dicho tópico. Desde esta perspectiva, la autora propone en este artículo un marco teórico-histórico frente al problema del blindaje y de las personas políticamente expuestas. De tal forma que se exponen los presupuestos del Estado en dicho contexto: La soberanía, la política, el poder político y la formación del Estado y sus elementos, además de detallar el tema de las personas políticamente expuestas y el blindaje del proceso electoral, en lo referente a aquellas personas relacionadas con las elecciones, como son los partidos políticos nacionales y su dirigencias nacionales.

## Abstrac

*The phenomenon of the politically exposed individuals is linked to what is known as the shield of the public tasks, so it is essential to restate the concepts of state and which ones are the historical categories that give sense and legitimacy to such matter. From that perspective, the writer proposes on this article a theoretical-historical framework facing the shield and the politically exposed individuals. That way, the budgets of the state are exposed on such context: the sovereignty, the politics, the political power and the creation of the state and its elements, as well as explaining the matter of the politically exposed individuals and the shield of the electoral process, concerning to those people linked with the elections, as the national political parties and their national leadership.*

## MARCO DE REFERENCIA

**E**l concepto de personas políticamente expuestas en la legislación mexicana tiene una definición primaria en la “Resolución por las que se Expiden las Disposiciones de Carácter General a que se Refiere el artículo 95 bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito Aplicables a los Denominados Transmisores de Dinero por Dicho Ordenamiento”. Dicha Resolución en su Capítulo I, denominado Objeto y Funciones, en la fracción novena de su base segunda, señala que:

Para los efectos de las presentes disposiciones se entenderá por:

... IX. “Persona políticamente expuesta” aquel individuo que desempeña o ha desempeñado funciones públicas destacadas en un país extranjero o en territorio nacional, considerando entre otros, a los jefes de estado o de gobierno, líderes políticos, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, altos ejecutivos de empresas estatales, o funcionarios o miembros importantes de partidos políticos.

Agrega la resolución que para los efectos de la misma “se asimila a las personas políticamente expuestas, el cónyuge y las personas con las que mantenga parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, así como las sociedades en las que la persona políticamente expuesta mantenga vínculos patrimoniales”.

Como puede observarse del precepto antes señalado, son varios los elementos característicos de los sujetos que concurren para clasificar a una persona políticamente expuesta, entre los que se encuentran los siguientes perfiles:

- a) Que las personas tengan un cargo y función pública destacada;
- b) Que, entre otras calidades, sean jefes de estado o de gobierno;
- c) Que las funciones públicas de la persona sea destacadas y además sean realizadas indistintamente dentro del territorio nacional o en el extranjero;
- d) Que las personas tengan en cierto perfil político (miembros importantes de los partidos políticos);
- e) Que las personas tengan un cierto perfil socioeconómico (en tratándose de sociedades de corte empresarial con las que la persona políticamente expuesta mantenga vínculos);
- f) Que las personas tengan acceso al manejo de recursos económicos y de manejo de dinero en cualquiera de sus modalidades;
- g) Que todos los señalados sean o no mexicanos pero que tengan su residencia en el país;
- h) Que dentro de los funcionarios gubernamentales se encuentran incluidos los miembros prominentes del Poder judicial;
- i) Que sean militares de alta jerarquía;
- j) Que sean altos ejecutivos de empresas estatales;
- k) Que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado; y,
- l) Que se esté en una sociedad con vínculos patrimoniales con la persona políticamente expuesta.

Pueden concurrir en algunos casos dos o más perfiles, como pudiera el ser alto ejecutivo de una empresa estatal y tener vínculos patrimoniales con alguna sociedad mercantil.

De lo anterior se deduce que desde una lectura estructural, los funcionarios de alto nivel de la administración pública federal, centralizada, los adscritos a los departamentos administrativos y a la Procuraduría General de la República, a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, a las organizaciones nacionales de crédito, instituciones de seguros de finanzas y los fideicomisos, es decir lo que se conoce como la administración pública paraestatal requiere que sean considerados como personas políticamente expuestas.

Haciendo una interpretación analógica es posible aplicar así mismo dicha definición a los gobernadores de los Estados, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los presidentes de los tribunales judiciales de las entidades federativas, a los presidentes de los congresos locales, a los presidentes municipales, entre otros, pues, son la circunstancias de riesgo en el ejercicio del cargo las que determina su inclusión en la categoría de personas políticamente expuestas y no necesariamente el cargo por sí mismo. Por ejemplo hay presidentes y síndicos municipales inmersos en zonas de alto riesgo como son aquellos donde el crimen organizado está más acentuado (léase los municipios fronterizos con los Estados Unidos de América y ahora los del sureste de la República).

Dada la situación que guarda la seguridad de los funcionarios de casi todos los niveles frente al crimen organizado todos ellos, bajo ciertas circunstancias deben entenderse como personas políticamente expuestas.

Los líderes sociales, y los líderes políticos sin cargos partidarios, también deberían ser incluidos en este grupo de “los políticamente expuestos”, pues, en mi opinión, los líderes sociales a la par que los líderes cupulares de los partidos políticos, dadas sus actividades relacionadas con el ejercicio del poder político del estado, son susceptibles de quedar expuestos a los intereses criminales.

Es de resaltar que en el Acuerdo de la Secretaría de Hacienda se omite incluir a los miembros del Poder Legislativo como personas políticamente expuestas. Considero que ello en sí es un omisión injustificable, si se parte de que en la clasificación, se prevé incluso a aquellas que mantienen vínculos patrimoniales con los clasificados.

De lo anterior, es de colegir que esa nomenclatura de quiénes son los individuos políticamente expuestos, es en una proposición meramente enunciativa, por lo que cabe extenderse a otras personas que por sus características semejantes y en algunos casos iguales deben ser considerada en tal tesitura.

Casi todos aquellos que ejercen actividades político-administrativas ya sea en los órganos del poder del estado, entendidos estos como los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, así como los que laboran en las instituciones autónomas y desconcentradas del gobierno, necesariamente se ubican en la hipótesis de la normatividad de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, incluyendo en ella a los altos funcionarios de la misma Secretaría de Hacienda, que por las características de su perfil se encuentran necesariamente expuestos.

Lo anterior lleva a colegir que la situación de las personas políticamente expuestas debe ser reconocida y por consiguiente atendida más allá del estrecho margen meramente hacendario y abordarse de una manera integral mediante una política de seguridad nacional. Para ello es necesario plantear los elementos que componen al sujeto políticamente expuesto y de ahí partir a una clasificación acorde con las necesidades no sólo de seguridad hacendaria sino de seguridad nacional, donde aquella quedaría comprendida. El fenómeno de las personas políticamente expuestas está directamente relacionado con lo que se ha dado en llamar el blindaje de las tareas públicas. Uno y otro fenómeno constituyen los extremos de una situación de marcada gravedad que se inscriben por su ingente atención en lo que pudiera llamarse como ya se dijo, “asunto de seguridad nacional”

El fenómeno del crimen organizado requiere ser comprendido desde la dimensión misma del Estado, es decir, desde la razón de Estado, entendida esta, en los términos de Friedrich Meinecke (1983).

Si esto es así, es menester plantear, aunque sea de manera muy general y esquemática, qué es el Estado y cuáles son las categorías históricas que le dan sentido y legitimidad, es decir, por qué es importante proteger su integridad y su integración.

Desde este planteamiento propongo un marco teórico-histórico que sirva de continente al contenido del problema del blindaje y de las personas políticamente expuestas. Así expondré de manera sucinta los presupuestos del Estado: La soberanía, la política, el poder político y la formación del Estado y sus elementos:

#### **La soberanía**

El concepto moderno de soberanía se manifiesta como una categoría histórica que se acrisola en los estados nacionales y el llamado Estado moderno. Surge como un concepto histórico-político de carácter polémico cuya denotación alude a la autoridad suprema como cualidad intrínseca del Estado.

El poder soberano como elemento intrínseco del estado es independiente, monopólico, único, indivisible, inalienable, imprescriptible, imprescindible, hegemónico e inextinguible. El concepto de soberanía surge con los Estados modernos, es decir, con el Estado nación al que legitima y fundamenta.

La soberanía es una atribución esencial del Estado que consiste en hacerse obedecer en el orden interno y en el orden externo, realizar su independencia en relación con los demás estados que forman la comunidad internacional. El poder soberano es el factor que determina la naturaleza política y jurídica del estado.

Por cuanto hace al ámbito jurídico la soberanía del Estado se manifiesta en la posibilidad irrestricta de darse leyes, imponer decisiones administrativas y emitir sentencias jurisdiccionales.

La soberanía es la cualidad específica del poder del Estado, y consiste en el derecho de hacerse obedecer, de mandar en última instancia en forma inapelable en el territorio estatal, —autodeterminación—, fijando las normas a las cuales circunscribe su actuación —autolimitación—, afirmando su independencia respecto a los demás Estados, sin más límites de los que crea el derecho internacional... La soberanía nacional en el Estado democrático corresponde originariamente al pueblo; que debe ser la única fuente de la cual emanan todos los poderes del Estado (Serra Rojas, 1994: 401).

En ese orden, la soberanía del Estado es la facultad que tiene éste para imponer sus determinaciones, es decir que un Estado, para ser reconocido como tal, ha de ser un ente superior, esto es, aquél a quien le corresponde la última acción y decisión en las cosas públicas y en las situaciones políticas. La supremacía del poder estatal no tolera a ningún otro poder que le dispute su acción. Por lo tanto en una determinada sociedad políticamente organizada como Estado no puede existir más que una sola posible soberanía, la del Estado, quien ejerce el poder total.

La soberanía debe ser sancionada por la legitimidad jurídica y apoyada por la fuerza material de que dispone el poder del Estado para cumplir y hacer cumplir sus decisiones.

En los Estados democráticos garantistas de derecho la soberanía que es propiedad única y exclusiva de ellos mismos. Éstos, por su origen en la voluntad popular, se auto limitan y auto determinan mediante el derecho.

### **La política**

Decía Aristóteles que el individuo es por naturaleza un animal político (*zoon politikón*) (Aristóteles, 1970. 71 y ss). Ese concepto, con el transcurrir de la sociedad humana derivó en otras categorías históricas, que en su momento vinieron a describir formas de conducta y estereotipos más o menos definidos de la relación que hay entre el individuo vis á vis la política. El estagirita utiliza acertadamente el concepto, pues en él deslinda otras categorías de las que también es partícipe el individuo como son las de ser un animal gregalis y un animal socialis. Es decir, en esa proposición el alumno predilecto de Platón, refiere al individuo como un ser político por antonomasia. Lo gregario y social, también se da en otros animales como los cuadrúmanos, sin embargo lo político es una cualidad sólo de los humanos pues lo político es y se da siempre en relación con el poder: el poder político, el poder de la política.

La política es una manifestación del espíritu creativo de la persona humana. Aún el poder de facto tiene su origen la política como razón de ser de la persona frente a una

comunidad organizada, no por instinto sino por artificio, es decir, mediante el concurso de voluntades encaminadas a un mismo fin, que no es otro que el integrar una colectividad que los identifique y los defina frente a los “otros” (esa definición frente a los otros también es un acto eminentemente político).

Dicha categoría de orden histórico, en su acepción primaria, lleva a la construcción de otras categorías como la soberanía, la libertad, el Estado, la patria, la nación, el gobierno, la constitución, etc. El concepto de política atraviesa todo ese universo, y no sólo es el hilo conductor sino que es el factor que le da consistencia histórica e ideológica (en el sentido de idea) a cada una de esas categorías.

Desde un sentido muy general, la política son las acciones y los procesos e instituciones que proporcionan un *status* de situaciones relacionadas con la cosa pública, con los asuntos que vincula a una sociedad o a un grupo de individuos con el poder político, poder público que cohesiona, que integra como tal, a ese grupo o sociedad en un lugar y en un tiempo determinados.

La política por su propio carácter es una vinculación de intereses de carácter polémico dentro de ciertas circunstancias históricas. Una cuestión es política en la medida que se confronta en el espacio público por los integrantes de la comunidad. La política es donde se equilibran (en una constante incierta) esos factores confrontados. Ello implica por su propia naturaleza al poder en todas sus manifestaciones y en todas sus posibilidades de ejercicio.

Desde la filosofía, la política, como una de las formas de la conducta humana que se proyecta sobre la comunidad, alude al carácter institucional de reglas del juego más o menos definidas. Misma que se entiende como un instrumento de acción para realizar la cosa pública, mediante los caracteres siguientes:

- a) Es una acción creadora, fuente del cambio, siempre en constante evolución y crecimiento. De ella se sirve el individuo en lo particular y la sociedad en su conjunto, Además siempre está abierta a la participación de todos;
- b) Es un ejercicio de decisión que resuelve el conflicto en la libertad. El orden jurídico es lo ya decidido; y posteriormente la nueva acción política pugna por nuevas decisiones o las establece;
- c) La política es unión que se proyecta como poder normativo que tiene un valor social que aspira a influir el orden de la cosa pública, mediante la organización y desarrollo del poder social;
- d) La política se formaliza en las normas jurídicas;
- e) La política es una distribución de bienes y valores socialmente aceptados.

### **El poder político**

Cualquier sistema político tiene como forma de decisión y de mando, en su carácter de autoridad, el poder político. No hay duda de la presencia del poder en la política.

El término poder tiene varias connotaciones, lo que hace imposible una definición unívoca del mismo. Toda unidad de acción para la consecución de ciertos fines necesita una dirección encaminada a cumplir una voluntad; esa voluntad que ha de ordenar y ha de dirigir al conjunto de voluntades es lo que se llama poder de asociación. Así toda asociación, por mínima fuerza que posea tiene un poder distinto al de cada uno de sus miembros.

Si ello es así, autoridad, poder originario o delegado, potestad, poder público, poder del Estado, son conceptos que, tanto en la teoría política como en la realidad de las instituciones del Estado guardan una estrecha vinculación.

En una acepción político-jurídica, se puede decir que el poder se refiere al dominio, imperio, facultad y peso específico, que se tiene para mandar o para ejecutar una acción que afecta a otros, aun en contra de su voluntad y mediante la fuerza si fuere necesario.

En la acepción específica de la teoría estatal, el poder en general, puede definirse como la capacidad política que se tiene para obligar a otros a hacer o dejar de hacer un acto determinado. Se diferencia de la influencia por ser obligatorio y por la posibilidad cierta y real de hacer uso de la coacción, de la fuerza. En cambio la autoridad es un poder jurídico-político, es decir, un poder legitimado en las normas de derecho, como es principalmente la Constitución de los Estados modernos; Poder que también puede valerse de la fuerza, sólo que institucionalizada para hacerse obedecer. La fuerza sin ley es campo fértil a la arbitrariedad, la fuerza apoyada en la ley es el imperio del Estado.

Así el poder del estado es conjuntamente fuerza moral, jurídica y material: La primera lo justifica, la segunda lo organiza y la tercera le permite realizar y cumplir sus fines. Por ello es menester recuperar el fundamento histórico del poder político: La presencia del Estado la encontramos en todas partes diría Heller, su autoridad se hace sentir de diversas formas. De ahí que el orden jurídico que integra el Estado es inconcebible sin el poder del que se le provee para su efectividad. Estado y poder político tienen una estrecha relación, haciéndose muy complejo e inextricable desde la teoría del Estado, señalar cuál es la parte del Estado que se manifiesta como poder político y cuál es el aspecto del poder político que se manifiesta como Estado (Heller, 1970: 61).

El poder se da en su primigenia situación como un hecho ineludible. La defensa del grupo y la necesidad de una dirigencia eficaz y eficiente, dieron origen a las primeras concentraciones del poder, ya fuese en una persona o en un grupo. Por ejemplo en el absolutismo europeo el cristianismo es el justificante de las monarquías ya que estas derivan del poder divino (No hay potestad sino de Dios: *omnis potestas a Deo*). Siglos más tarde el poder se subordina al derecho surgiendo así el estado moderno, el Estado de derecho.

Todo grupo humano que busca la realización de determinados fines, requiere entregar su dirección a una persona o grupo, a los cuales reviste de la suficiente autoridad o poder para hacer posible, real y teleológicamente su logro cualesquiera que este sea.

Históricamente el poder se ha manifestado de dos maneras: como un poder de hecho y como un poder de derecho. El primero siempre proviene de una situación de fuerzas convergentes y beligerantes (poder de facto), como se da en una revolución o en un cambio histórico de correlación de fuerzas socio-políticas; El segundo tiene sus principios y basamento en la concurrencia política para crear instituciones de derecho.

En la medida en que el poder se subordina al derecho, tiene vigencia la idea de poder en un sentido jurídico, es decir, autoridad (*autoritas*), la cual abarca la totalidad de las acciones del Estado, esto es, la elaboración de la ley y el sometimiento a la misma. El poder del Estado, que es poder público, condensa la voluntad general (Rousseau) de obedecerse a sí mismo (Rosseau, 1983: 63).

Las normas de convivencia social se apoyan en el derecho en los vínculo para la realización del bien público; de ahí que esos valores no serían factibles de realizar sin alguien que coordine y armonice voluntades y esfuerzos en un proceso de mutua participación y colaboración constantemente. Dice Francisco de Vitoria a propósito de la concurrencia a favor del poder político:

La República no puede ser privada, de ningún modo, de la potestad de defenderse a sí misma y de administrarse contra las injurias de los propios y extraños, lo cual no podría hacer sin los poderes públicos. Por lo tanto si todos los ciudadanos conviniesen en prescindir de la autoridad para no estar obligados a ninguna y no tener que obedecer a nadie, el pacto sería nulo e invalido por antinatural (Vitoria, 1996: 10 y ss).

El poder del Estado es una fuerza material y jurídica que una sociedad concentra en órganos políticos determinados. Esa fuerza corresponde al órgano de que se trate; pero no obstante, que en algunos casos es una persona física la que lo ejerce, no es ella en su calidad particular a la que se le asigna el ejercicio del poder. De ahí que el poder estatal aparezca como la capacidad o la autoridad que se tiene para dominar y controlar la conducta externa de los individuos, obtener su obediencia y encauzar su actividad en una dirección determinada de una manera institucional.

Una sociedad que ha llegado a la forma política superior que es el Estado, crea un sistema complejo de relaciones de poder cuya máxima expresión es la organización político-administrativo del mismo. Cabe señalar que ningún poder es superior al poder del Estado. El Estado tiene el monopolio del poder legal; pero aun así necesita apoyarse en la voluntad de la sociedad, en los principios políticos y sociales de la comunidad nacional y en el derecho. Sin este último el poder del estado sería una fuerza sin autoridad (Jellinek: 102).

Pero también, sin el poder material, el Estado no tendría la fuerza suficiente para contener a los trasgresores de la ley, de ahí que el poder del Estado se vierta en la norma jurídica de manera tal, que constituya la forma de una coacción material regulado en un sistema de sanciones proporcional a la magnitud del orden establecido.

### **La democracia**

El concepto de democracia es un término plurivalente y en consecuencia equívoco por lo que cuando se hace mención a esta categoría histórico-política, casi siempre su primera lectura se hace en contraposición a toda forma de gobierno autocrático. De ahí que, desde esa perspectiva, se tenga que contestar a la pregunta siguiente: quiénes pueden tomar las decisiones colectivas y mediante qué procedimientos (Sartori, 1997: 3-11).

Para estudiar este fenómeno es necesario recurrir a las circunstancias históricas de una sociedad concreta en un lugar y tiempo determinados; así pues, todo grupo políticamente organizado tiene la necesidad de tomar decisiones que resulten obligatorias para todos los miembros del grupo; estas decisiones colectivas, ya sean puestas por escrito, incluso consuetudinarias, tienen la característica del ejercicio del poder, el cual, en un régimen democrático, está fundamentado en el derecho de la voluntad general. Como es sabido existen seis reglas básicas de la democracia:

La primera regla básica de la democracia es la regla de las mayorías, es decir, el fundamento sobre el cual descansan las decisiones colectivas y por consiguiente obligatorias para el grupo en su conjunto; la segunda regla fundamental, es la atribución o derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas; lo que lleva a reglas de derecho que determinan la modalidad de dichas atribuciones; una tercera regla, es aquella condición indispensable sin la cual no es posible el ejercicio democrático y ésta es, la garantía de los llamados derechos políticos: libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de asociación, libertad de sufragio, libertad de voto pasivo, libertad de oposición y libertad de disenso; la cuarta, es la garantía de la alternancia en el poder, la quinta, las garantías de las minorías y la sexta, el respeto a las normas jurídicas y a las reglas no escritas de la costumbre política (Sartori, 1994: 374).

Esas acciones constituyen, entre otras, los bienes jurídicamente tutelados que debe proteger un Estado garantista constitucional de derecho.

### **El estado**

El Estado en la teoría clásica de Georg Jellinek, se compone de tres elementos: La población del Estado (pueblo); el territorio del Estado; el poder del Estado (Jellinek: 321).

**El territorio del Estado.** Todo Estado para ser tal requiere como presupuesto indispensable de su organización, del ejercicio de las funciones que le corresponden, así como del

ejercicio de su competencia para regularizar, coordinar y controlar sus acciones político-jurídico-administrativa en un territorio exclusivo.

El ámbito o marco territorial es el área geográfica que le sirve de asiento al Estado es decir “es el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado” dice Kelsen (1969: 246 y ss) o en los términos de Heller: “...el territorio es la condición geográfica del obrar estatal, es decir, el territorio establece la comunidad de destino en la Tierra” (Heller, 1970: 220).

**La población del Estado.** El concepto de población del Estado hace referencia a un aspecto no sólo cuantitativo sino cualitativo que se identifica con el concepto de nación o de pueblo, términos con una fuerte carga de ideología política. El concepto de pueblo aparece en la doctrina del Estado como un elemento esencial del mismo. Con él se hace referencia al número de individuos que forman un agregado social único cuyas conductas son reguladas por un orden jurídico nacional.

Ese grupo nacional asume como propias las finalidades sociales: satisfacción de las necesidades colectivas, la autodefensa, la supervivencia del grupo y la adaptación constante al medio (Bordeau, 1936: 136 y ss).

Por su parte el concepto de nación se vincula a un origen determinado esencialmente de nacimiento, cuestión que determina por lo general su permanencia en ese territorio del Estado. En el sentido estatal la nación es una categoría ideológica que se define como patria, una mezcla de nacimiento, permanencia y pertenencia que se resalta frente a los “otros” lo no nacionales los extranjeros. La nación es un constante proceso de integración que se hace y se reproduce a sí mismo, siempre incluyente que conlleva a la formación de grupos territoriales relativamente estables e identificados entre sí.

Ernesto Renan concibió a la nación como “una alma, un principio espiritual”, el cual está entrañado en la voluntad de los nacionales que renuevan cotidianamente los motivos en que se funda su convivencia, constituyendo esta “voluntad de vivir juntos” *el plebiscite de tous les jour*. De ahí que cada nación como grupo único sea una categoría histórica (Renán, 1983: 35, 55).

**El poder de mando originario:** “La nota esencia de un Estado es la existencia de un poder exclusivo del mismo. Ese poder no puede derivarse de otro ninguno, sino que tiene que proceder de sí mismo y según su propio derecho” (Jellinek: 399). Ese poder estatal se manifiesta en el seno de una comunidad de individuos cuya voluntad es darse un poder el cual dimana de ellos mismos, de su soberanía (artículo 39 de la Constitución Política mexicana) prevalece sobre ellos y en la extensión de su territorio conforme a un orden (jurídico) que les es propio.

El poder del Estado es la resultante de la voluntad general, por tanto su poder es de dominación, de fuerza capaz de hacerse obedecer. Para ello el Estado se reproduce a sí

mismo en instituciones estatales necesarias para llevar a cabo su cometido, como es la auto-organización de su propio poder de mando (artículos 40 y 49 constitucionales).

El poder del Estado se manifiesta de manera singular e inequívoca a través de leyes que se da a sí mismo; así como en el ejercicio de su función administrativa y su función jurisdiccional; obrando siempre conforme a derecho y con las limitaciones que éste le imponen en la Constitución.

Estas son las instituciones que hacen posible al Estado y por ende procuran la viabilidad de la nación, instituciones que deben ser protegidas y salvaguardadas, blindadas, se dice ahora de manera coloquial, con los instrumentos del poder del Estado, entre otros mediante instrumentos jurídicos como los que se ha dotado al proceso electoral.

### **PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DEL PODER DEL ESTADO FRENTE A LAS PERSONAS POLÍTICAMENTE EXPUESTAS**

Previo a iniciar el análisis de qué debe entenderse por personas políticamente expuestas es menester deslindar esos conceptos:

#### **Deslinde de persona pública**

La persona en el derecho público es aquella que está tutelada por las garantías de seguridad jurídica a que se refiere el artículo 16 constitucional. Luego la persona es un sujeto de derechos y deberes consagrados en la Constitución. El concepto de persona se establece en atención a la capacidad jurídica imputable al individuo quien socio-políticamente puede adquirir derechos y contraer obligaciones. En contraste no todo individuo puede ser sociopolíticamente considerado sino que, para reconocerlo como tal es necesario que jurídicamente se le repunte dotado de esa capacidad; por ejemplo, en la materia que nos ocupa, no todo ciudadano puede, ser considerado persona políticamente expuesta, para ello requiere reunir una serie de atributos y características específicas.

En materia genérica electoral, los artículos 34 al 38, en relación con el artículo 110, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marcan de manera referencial y en abstracto los elementos primarios que deben concurrir en un individuo para ser susceptible de ser una persona políticamente expuesta.

Es de señalarse que, por lo que hace al artículo 41 constitucional, éste preceptúa que “sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos”, por lo tanto, en materia electoral, son susceptibles de estar políticamente expuestas las personas que, conformen las dirigencias nacionales de los partidos políticos y junto con ellos los titulares o administradores de los recursos económicos o de las finanzas de dichos institutos políticos.

En cuanto al artículo 110 de la Constitución, se hace puntual referencia de quiénes son las personas sujetas a juicio político, mismas que coinciden con las catalogadas por

personas políticamente expuestas. Aunque es de advertir, que no todas las personas mencionadas en dicho artículo son reconocidas o señaladas como susceptibles de ser personas políticamente expuestas.

De ahí considero que, como ya lo señalaba con anterioridad, deben ser sujetos políticamente expuestos todos los mencionados por el susodicho artículo constitucional:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

### **Deslinde del concepto “expuesto”**

Según el diccionario etimológico de Corominas (1990), “expuesto” (del latín *expositus*) en relación con la palabra “exponer” (del latín *exponere*) es todo aquello, trátase de personas o de cosas, que se aventuran o se arriesgan, dicho de otra manera, que se coloca en contingencia de ser dañados o de sufrir pérdida o menoscabo mediante actos riesgosos o de peligro. El riesgo (lat. *resicare*) implica necesariamente la proximidad eminente de un suceso nocivo, de ahí su relación intrínseca con la idea de peligro (lat. *periculum*) esto es, lo expuesto es la inminencia de un riesgo o perjuicio previsible o no.

La “exposición” de una situación, persona o cosa, implica necesariamente el colocarse en situación de atrevimiento, mismo que puede ser de manera calculada o bien fortuita, es decir, que se puede aventurar tomando como base, por ejemplo, el cálculo de probabilidades o bien actuar ignorando o desconociendo las consecuencias de la conducta o

la magnitud de la cosa que se arriesga. En el contexto en que se usa el término, la síntesis es: hay exposición cuando hay riesgo.

El riesgo tiene como elementos la posibilidad y la probabilidad: Se da la posibilidad sólo y únicamente sí, un suceso es real y objetivamente medible aunque contingente; y hay probabilidad sí y sólo sí, de que suceda, y exista un grado suficientemente comprobable de verosimilitud, es decir, que sea factible. Partiendo siempre desde una noción amplia y suficiente del riesgo de la cosa o el sujeto, en relación al objeto o el objetivo del peligro, previamente identificado o conocido según sea el caso.

La exposición desde esta perspectiva, conlleva un conocimiento preexistente, que explica la posibilidad lógica, implícita o explícita de una situación que entra en conflicto con el status concreto y necesario de lo que se tiene, de lo que se espera o de lo que se quiere. Esa es la definición a priori de lo que debe entenderse por lo “expuesto”.

### **Deslinde del concepto “políticamente”**

En el contexto en que se aborda, el término “*políticamente*”, presupone una carga de intencionalidad con respecto a algo y/o a alguien. Lo “políticamente” implica un carácter prescriptivo y descriptivo, respecto de una cierta conducta prefigurada y preconcebida, la cual se espera de un individuo en concreto, o bien de una conducta específica de un individuo dentro de ciertas circunstancias, en un lugar y tiempo determinados.

El término “*políticamente*”, tiene un carácter y un valor histórico, esto quiere decir que hace referencia a lo que se ha venido produciendo como conducta institucional o bien social y jurídicamente aceptada.

Ese concepto es axiológicamente una proposición que se reproduce a sí misma. Ello quiere decir que, tantas veces se dé una situación concreta y específica, en igual número de veces esa conducta deberá coincidir con el referente que le da sentido y legitimidad: lo político.

Cuando se expresa la determinación condicional de lo “*políticamente*” se está ante un modo en que se han dado ciertas cosas, ciertas situaciones, y que deben conservarse el mayor tiempo posible, mientras las circunstancias que las provocaron o las crearon sean las mismas, tanto en sus términos como en sus extremos. Lo “políticamente” implica una razón de necesidad en el acontecer del Estado, pues implica un acto de poder en la toma de decisiones, que afectan al conglomerado social en su conjunto.

En el entorno en que se da el concepto, hay una directriz que se presume necesaria y suficiente, una práctica de máxima eficientificidad que está sobre toda objeción y exención y que tiene como eje una ética de lo público.

El concepto es de orden positivista ya que desde esta perspectiva se considera que los fenómenos políticos constituyen la primacía y la exigencia de lo políticamente deseable.

### LA ACCIÓN DEL ESTADO, LA RAZÓN DE LO PÚBLICO Y LAS PERSONAS POLÍTICAMENTE EXPUESTAS

No se ha desarrollado un criterio en el derecho administrativo universalmente válido sobre lo que constituye la exposición política de una persona cuando ésta se encuentra relacionada directa o indirectamente con la administración pública, específicamente con la administración tributaria; en ese mismo orden, no se tiene en otros ámbitos de la cosa pública un referente concreto y acabado del que debe entenderse por tal concepto.

Ello permite que, en su momento, cada institución interesada desarrolle sus propios criterios respecto de qué debe entenderse por una persona políticamente expuesta; y mediante esos criterios señalar los aspectos cualitativos, mejor dicho, las características o el perfil de las personas que cumplen con esa conceptualización; ello sin duda es importante, sin embargo, se hace necesario plantear un marco referencial más amplio, partiendo de responder cuál es el bien jurídico que se pretende proteger con tal acción.

Si esto es plausible, es posible afirmar que el bien jurídico primario que se requiere proteger con acciones como las señaladas, es la permanencia, mejor dicho, la sobrevivencia del Estado. Veamos:

De lo señalado en la normatividad fiscal: “Resolución por las que se Expiden las Disposiciones de Carácter General a que se Refiere el artículo 95 bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito Aplicables a los Denominados Transmisores de Dinero por Dicho Ordenamiento”, se colige que existe un *homo estadual* (en el sentido amplio del término) esto es, un grupo perfectamente identificado de personas, en lo individual o colectivo, cuyas acciones y actividades tienen una relación identificable con las funciones que le son propias a un Estado (definido en el estricto sentido político-jurídico-administrativo).

Ese *homo estadual*, casi siempre está ligado al Estado pues trabaja para él, sin embargo, existen otros individuos que no necesariamente tiene que formar parte del cuerpo burocrático del mismo, sino que son entes que inciden en actividades del Estado (entendido esto como el todo de la cosa pública, no sólo del aparato administrativo) como es el caso de los dirigentes de los partidos políticos o de aquellos que realizan actividades proveedoras de bienes y servicios.

Esas conductas se realizan en la esfera de acción de la administración pública, por lo tanto adquiere una connotación de cosa pública y por consiguiente de asunto político.

Es de reiterarse que por su propia naturaleza toda cuestión que se dé en y para el Estado se entiende como un asunto por necesidad político. El Estado no puede desprenderse de su majestad, no así el gobierno que en ciertas circunstancias actúa como cuasi-particular.

La inmediatez que los individuos, cercanos, por el ejercicio de su función, al poder de decisión y de mando, tienen con situaciones relacionadas con los dineros del erario nacional, los coloca en situación de riesgo, no sólo porque pueden disponer directamente del presupuesto, sino inclusive, porque aun no disponiendo del gasto público directamente, sus decisiones de alguna manera pueden sesgar el uso del mismo.

Es de advertir, que esta especulación académica que propongo, busca colocarse en el vértice donde convergen política y derecho, para escudriñar los elementos que le den sentido a la noción que hasta ahora tenemos de esa entidad jurídica que llamamos personas políticamente expuestas.

Buscar su sustento teórico, es al menos de entrada, una pretensión de encontrar su racionalidad desde un presupuesto histórico que incida en lo político y en lo jurídico. Una racionalidad puesta en la historia y derivada de ella.

Su existencia, y ésta es la hipótesis, se plantea en la necesidad no del Estado de derecho, sino del derecho del Estado, es decir, de la razón de Estado, entendiendo esta categoría: como la necesidad de subsistencia del Estado, del derecho del Estado a ser tal en toda su dimensión, en su conservación y en vigencia.

En ese sentido el control de las personas políticamente expuestas es un instrumento de razón material e histórica, que corresponde únicamente al Estado, sólo a él mismo le concierne, por lo tanto, ejercita ese poder de control a través de las instituciones que se ha dado, léase poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. Esa razón es una necesidad imperativa del Estado que trasciende a los gobernantes y a los gobernados. De ahí que se convierta en el elemento necesario para el obrar en el Estado y desde el Estado.

Una persona políticamente expuesta constituye un hecho político-jurídico que constituye una realidad ceñida por el derecho y referida por las circunstancias. Si esto es así, la acción de gobierno, es identificar lo fáctico para formular su individualización, determinando, mediante su voluntad pragmática el qué y el para qué de constreñir unas ciertas conductas a un régimen especial.

Como es sabido, los procesos de gobierno (artículos 40 y 49 de la Constitución) no son lineales, los hechos los determinan y los definen, solamente atienden a la lógica de los resultados. Su fin primordial es preservar el poder del Estado, manteniéndolo intacto en el interior y oponible frente al exterior.

La necesidad histórica de preservarse a sí mismo, fiel a su arquetipo de Estado, que detenta el monopolio de la razón pública, en los términos del derecho de lo político, hace que expida con un criterio de *raison d'Etat* (en el sentido que le da Reyes Heróles, 1992), las normas que sean necesarias, cuando lo interese objetivos del Estado están en riesgo, siendo el más importante de ellos “la supervivencia misma del Estado”.

Estos son los elementos de hecho y de derecho, por los que se hace necesario tomar el control de las personas políticamente expuestas desde el poder del propio Estado. Esa acción es, en sí misma, la aplicación real del poder, para beneficio del Estado.

Es en esta coyuntura donde se hace presente la razón de lo público, o como se lee ahora, de la seguridad nacional, seguridad que no debe ser otra que la seguridad del Estado, ya que es éste quien histórica, política y jurídicamente, a través de sus poderes, tiene la responsabilidad de darle seguridad a la nación, mediante acciones destinadas a mantener la integridad estabilidad y permanencia del Estado mexicano.<sup>1</sup>

#### **LAS PERSONAS POLÍTICAMENTE EXPUESTAS Y EL BLINDAJE DEL PROCESO ELECTORAL**

De las personas señaladas como políticamente expuestas interesa para los fines de la materia electoral lo referente a aquellas personas relacionadas con las elecciones como son los partidos políticos nacionales y su dirigencias nacionales.

Ambas personas, una moral y la otra física, son por antonomasia, actores prominentes en los procesos democrático-electorales; unos como entidad de interés público y los otros como representantes de los mismos.

Por lo que hace a la dirigencia nacional partidista, la mencionada “Resolución por la que se Expiden las Disposiciones de Carácter General a que se Refiere el artículo 95 bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito Aplicables a los Denominados Transmisores de Dinero por Dicho Ordenamiento”, señala que son consideradas personas políticamente expuestas, pues encuadran en el concepto de: “miembros importantes de los partidos políticos”.

Ello lleva a la necesidad de conocer la intención de la normativa fiscal y tratar de dilucidar qué debe entenderse por “miembros importantes de los partidos políticos”:

En primer lugar, en los términos del artículo 41, párrafo dos fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos nacionales, son

<sup>1</sup> Cfr. Ley de Seguridad Nacional (Art. 3)

entidades de interés público, que legalmente intervienen en el procesos electorales, federal, estatal, municipal y del Distrito Federal.

Dado que dichos partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, la Constitución en el artículo 41 mencionado, en su fracción II, se preceptúa que a los mismos se les otorgará financiamiento público, el cual consiste en ministraciones de dinero destinadas al sostenimiento de sus actividades, las cuales se dividen en: a) ordinarias permanentes, b) las que se utilizan para la obtención de los votos durante los procesos electorales y c) las llamadas de carácter específico. Es importante mencionar que, por mandato constitucional, los recursos públicos que reciben los partidos, en todo momento deben ser mayores que los de origen privado.

Los recursos que reciben los partidos políticos se encuentran puntualmente regulados en la Constitución.

Ese financiamiento público dice la propia Constitución, en la referida fracción II, en su inciso a) que el financiamiento para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, mediante una multiplicación entre el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte se distribuirá entre los partidos en partes iguales, y el setenta por ciento restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

En el inciso b) se preceptúa que para las actividades tendientes a la obtención del voto se hará de la siguiente manera: durante el año que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, el financiamiento público equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; y cuando sólo se elijan diputados federales equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento.

Por lo que se refiere a las actividades específicas (actividades encaminadas a educación, capacitación, investigación socio-económica, política, etc.) el financiamiento equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.

La Constitución señala que la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos, de igual forma advierte que ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus

simpatizantes, advirtiendo que la suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial.

Finalmente esa fracción II, del artículo 41, constitucional ordena que la ley reglamentaria de este artículo, instrumentará e instaurará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos y dispondrá asimismo, las sanciones que deban de imponerse por el incumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales.

Como puede observarse, es claro que los llamados “miembros importantes de los partidos políticos” encuadran en la mencionada “Resolución por las que se Expiden las Disposiciones de Carácter General a que se Refiere el artículo 95 bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito Aplicables a los Denominados Transmisores de Dinero por Dicho Ordenamiento”.

¿Por qué encuadran en esa definición?: es relativamente fácil dilucidarlo, por una parte, se adecua su perfil al presupuesto marcado: Son personas políticas, que conforme a los estatutos de su partido han sido nombrados en cargos del más alto nivel; es decir, se les ha otorgado el poder institucional para que, con base en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y sus propias reglamentación, dirijan y tomen decisiones por los demás integrantes o miembros del partido político de que se trate. Eso los convierte en “miembros importantes de los partidos políticos”.

Dicho de otra manera, para los efectos de la fracción IX de la Resolución que se estudia, un “miembro importante de un partido político”, no es aquel que resalta por su trayectoria partidista, o por sus aportaciones ideológicas o de trabajo, tampoco lo es el que fuere considerado líder (en el sentido carismático del término) dentro del instituto político que corresponda; tampoco lo es un miembro destacado o líder natural. El “miembro importante”, para la SHCP es aquel que por su posición dentro de la organización partidista tiene el poder de decidir y disponer sobre el manejo de las fianzas del partido.

Ello es así, pues el “riesgo” al que se refiere la “Resolución por la que se Expiden las Disposiciones de Carácter General a que se Refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito Aplicables a los Denominados Transmisores de Dinero por Dicho Ordenamiento”, los señala como transmisores que pueden “... ser utilizados por sus Clientes para realizar actos u Operaciones que pudiesen estar dirigidos a favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de delitos previstos en el artículo 139 del Código Penal Federal, o que puedan ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo ordenamiento legal”.

En ese sentido, las dirigencias de los partidos políticos, dentro de las tareas estatutarias que tienen encomendadas, no solamente realiza el trabajo político-partidista relativo a las elecciones o a su presencia en la opinión pública (declaraciones,

proposiciones, etc.) sino, y para poder cumplir con los cometidos propios del partido, requieren llevar conjuntamente con esas actividades meramente político-partidistas, labores de carácter administrativo-contable, de ahí que hacen uso de una burocracia avezada en esos menesteres; sin embargo, la responsabilidad de las acciones de ese aparato administrativo recae en los dirigentes, que por disposiciones estatutarias son los responsables de ello, así como en los encargados directamente de realizar las actividades económico-administrativas.

Ese ejercicio económico-administrativo es precisamente lo que encuadra en lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público define como “transmisores de Dinero”.

Dice la Secretaría de Hacienda, que son transmisores de dinero “de manera genérica, las personas que de manera habitual y a cambio de una contraprestación, comisión, beneficio o ganancia, recibe en el territorio nacional derechos o recursos en moneda nacional o divisas directamente en sus oficinas, o por cable, facsímile, servicio de mensajería, medios electrónicos o transferencia electrónica de fondos, para que de acuerdo a las instrucciones del remitente, los transfiera al extranjero, a otro lugar dentro del territorio nacional o para entregarlos en el lugar en que los recibe, al beneficiario designado...”

Como se desprende del contenido de esta fracción XIII, del documento en estudio, y en referencia directa con lo señalado en la fracción que le antecede, sin lugar a dudas los “miembros importantes de los partidos políticos” en el ejercicio de sus responsabilidades, llevan a cabo las actividades inherentes a los “transmisores de dinero”, ya que reciben ministraciones del Instituto Federal Electoral para realizar las actividades que la Constitución y el COFIPE les asignan.

El susodicho Acuerdo, hace referencia a otros aspectos directamente relacionado con estas acciones: Define quién debe ser considerado como “Transmisor de Dinero Dispensor”. Señalado, que reúne tales calidades “la persona que habiendo recibido por cualquier medio en el territorio nacional derechos o recursos en moneda nacional o divisas, los entrega a otra persona con la que tiene establecida una relación contractual...”. Así mismo describe quién es un “transmisor pagado”, y dice que es: “...la persona que teniendo establecida una relación contractual con el ‘Transmisor del Dinero Dispensor’ recibe de éste, por cualquier medio, los derechos o recursos al beneficiario designado”.

Este es el marco regulatorio en donde se inscriben las acciones de los dirigentes de los partidos políticos, y los titulares del área de finanzas, de dichos partidos (llámense tesoreros, administradores, etc.) por lo que el Instituto Federal Electoral, en el ámbito de su competencia, y toda vez que los partidos políticos hacen uso de recursos públicos en las elecciones dictó para las elecciones que están en marcha, las previsiones necesarias mediante el Reglamento Para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, de diez de julio de dos mil ocho (mismo que entró en vigor, el uno de enero de dos mil nueve). Ese Reglamento, dentro de las atribuciones que para tal efecto tiene el Consejo General del Instituto Federal Electoral, fue perfeccionado el

catorce de enero del presente año. Los siguientes son una selección de lo regulado en dicho ordenamiento:

- a) Entre las obligaciones a cargo de los partidos políticos nacionales se encuentran las de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático; mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Unidad de Fiscalización, así como entregar la documentación que dicha Autoridad Electoral les solicite respecto de sus ingresos y egresos. Para ello el IFE ha instrumentado todo un andamiaje normativo.
- b) Así, el artículo 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las modalidades de financiamiento de los partidos políticos, los límites a que habrán de sujetarse las aportaciones privadas y las reglas para su recepción.
- c) El artículo 77, párrafo 6 del COFIPE señala que la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
- d) El artículo 79, párrafos 1, 2 y 3 del COFIPE dispone que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así mismo cuenta con autonomía de gestión. La Unidad no estará limitada por los secretos bancario, fiduciario o fiscal establecidos por otras leyes.
- e) De conformidad con el artículo 81, párrafo 1, incisos a) y b) del COFIPE, la Unidad de Fiscalización tiene como facultades presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, determinar las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos, establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten y emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.
- f) De acuerdo con el artículo 81, párrafo 1, incisos c), d) y e) del COFIPE, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos tiene como facultades vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas por el Código Electoral.
- g) En términos del artículo 81, párrafo 1, incisos f), g) y h) del COFIPE, la Unidad de Fiscalización tiene como facultades, requerir información complementaria respecto

de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos; ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos, así como visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

- h) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de conformidad con el artículo 81, párrafo 1, inciso i) del COFIPE debe presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos.
- i) Conforme con el artículo 81, párrafo 1, incisos p) y q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos tiene como facultades la de celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos.
- j) De conformidad con el artículo 81, párrafo 1, inciso s) del COFIPE, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos tiene como facultades, requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas.
- k) De acuerdo con el artículo 85 del Código electoral, previo acuerdo del Consejo General, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos en el artículo 84, párrafo 1, los cuales deberán ser concluidos en un plazo máximo de seis meses.
- l) El artículo 118, párrafo 1, incisos h) e i) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que son atribuciones del Consejo General las de vigilar que las actividades de los partidos y agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego al propio Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.
- m) El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece nuevas obligaciones a los partidos políticos nacionales relativas a la presentación de informes trimestrales y de precampaña, así como la correlativa obligación de la autoridad electoral de recibir y revisar dichos informes.

Esas disposiciones reglamentarias tienen como objetivos, entre otros:

- a) Vigilar las actividades que realicen los partidos políticos a través de sus “miembros importantes”, e impedir así los posibles manejos arbitrarios de los recursos que uti-

lizan para sus campañas, preservando con ello la equidad y la certeza en las precampañas y campañas electorales;

- b) Fortalecer las normas en materia de fiscalización de uso de los recursos (operaciones financieras) de los partidos políticos;
- c) Implementar requisitos eficaces, mediante los cuales se detecten y sancione oportunamente cualquier financiamiento de procedencia ilícita; y,
- d) Garantizar la transparencia, seguridad y legalidad en los procesos electorales.

Para esos efectos, se han instrumentado, entre otras acciones las siguientes:

- a) Durante el procedimiento de revisión de informes, la Unidad de Fiscalización utilizará técnicas muestrales de auditoría;
- b) Cuando la Unidad de Fiscalización lo considere procedente realizará visitas de verificación;
- c) Durante la etapa de revisión de los informes o bien dentro de los periodos de campañas y precampañas, podrá en todo momento y aleatoriamente seleccionar uno o varios distrito en donde se lleven a cabo dicha verificaciones muestrales;
- d) Se cotejarán los gastos que reporten precandidatos o candidatos con los datos obtenidos en la verificaciones correspondientes;
- e) A fin de vigilar la procedencia lícita de los recursos que no son de carácter público, obtenidos por los partidos (autofinanciamiento) la Unidad de Fiscalización remitirá a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al Servicio de Administración Tributaria y a la Unidad de Inteligencia Financiera, de la SHCP, los nombres de todos los aportantes, así como los montos de las aportaciones;
- f) La Unidad de Fiscalización remitirá a la CNBV, al SAT y a la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, los listados de los candidatos a cargos de elección popular, de los dirigentes y de los titulares de los órganos de finanzas de los partidos;
- g) Los partidos políticos podrán remitir a la Unidad de Fiscalización la relación de las personas que encuadren en el concepto de persona políticamente expuesta;
- h) El Instituto celebrará convenios con la CNBV, el SAT, El Servicio de Administración Tributaria y la Unidad de la Inteligencia Financiera, de la SHCP, para intercambio de información, conforme a la legislación aplicable.

- i) Por lo que hace al concierto internacional, México se entera del Grupo de Acción Financiera Sobre Lavado de Dinero (GAFI); así como del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) respecto de las “Cuarenta Recomendaciones” diseñadas para combatir el mal uso del sistema financiero por los lavadores del dinero de la droga.
- j) Además de la firma de convenios con la Secretaría de Hacienda, el Instituto Federal Electoral entregará a dicha dependencia, los nombres y montos de aquellos que entreguen aportaciones en dinero a los partidos político.
- k) Se firma convenio con la Secretaría de Gobernación para tales electos. Señalándose que con esta Secretaría se hará un intercambio de información sobre zonas o situaciones de alto riesgo, antes durante y después del proceso electoral.
- l) Se ha llevado a cabo el acuerdo correspondiente con la Procuraduría General de la República para el intercambio de información con la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.

Esta es la respuesta del Instituto Federal Electoral, a lo que se ha dado en llamar el **blindaje** de las elecciones. Que no es otra cosa que la de proteger las elecciones de la delincuencia organizada, a fin de prevenir, en el ámbito de la responsabilidad que por ley le corresponde, su penetración en el proceso electoral federal. ■

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- ARISTÓTELES. *La Política*. México: Ed. Gernika, 1970.
- BURDEAU, Georges. *Traité Général de L'Etat*. Paris: Ed. Sirey, 1936.
- COROMINAS, Jean. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*. Madrid: Ed. Gredos, (5ª reimp.) 1990.
- HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. México: FCE, 1970.
- JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. México: Ed. Compañía Editorial Continental.
- KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: UNAM 1969.
- MEINECKE, Friedrich. *La Idea de Razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid: Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- REYES HEROLES, Jesús. *En Busca de la Razón de Estado*. México: Porrúa, 1992.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. Madrid: SARPE, 1983.
- SARTORI, Giovanni. *Teoría de la Democracia*, Tomo II. México: Alianza Editorial., 1994.
- , *¿Qué es la Democracia?*. México: Nueva Imagen, 2ª ed., 1997.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*. México: Porrúa, 12ª ed., 1994.
- VITORIA, Francisco de. *De Reecciones*. Madrid: Ed. Tecnos, 1996.

# LA DEMOCRACIA EN TREINTA PÍLDORAS

The democracy on thirty pills

Miguel Carbonell

---

Doctor en Derecho por la Universidad  
Complutense de Madrid, España. Investigador del Instituto  
de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de la Facultad  
de Derecho de la misma Universidad.  
miguel@miguelcarbonell.com.

**Palabras clave**

Democracia, partidos políticos, opinión pública,  
medios de comunicación, activismo cívico.

**Key Words**

*Democracy, political parties, public opinion, media,  
civic political activism.*

**Pp. 72-80**

## Resumen

El autor de este artículo toma como punto de partida las “píldoras democráticas” propuestas por Giovanni Sartori para hacer una reflexión acerca del debate democrático contemporáneo, la democracia mexicana, el ordenamiento jurídico, nuestro sistema político, la participación ciudadana y los procesos electorales. También se aborda, bajo el marco teórico de Sartori y Putman, una perspectiva comparativa de los temas de la “esfera pública” y el “activismo cívico” entre la sociedades estadounidense y mexicana, de cara a sus estilos de vida y su incidencia en la participación política y el compromiso cívico de sus habitantes.

## Abstrac

*The author of this article takes as a start point the “democratic pills” proposed by Giovanni Sartori in order to make a reflection about the contemporary democratic debate, the Mexican democracy, the legal order, our politic system, the citizen participation and the elections. It is also tackled, under the theoretical framework of Sartori and Putman, a comparative perspective of the “public sphere” and the “civic activism” between American and Mexican societies, facing their life styles and their incidence on the politic participation and the civic commitment of their citizens.*

**G**iovanni Sartori ha dedicado muchas horas de su vida al estudio de la democracia, de los partidos políticos, del método en las ciencias sociales, de la opinión pública y del pluralismo. En un libro reciente nos ofrece una síntesis bastante apretada de los principales temas alrededor del debate democrático contemporáneo, que engloba a todos los que se han mencionado (Sartori, 2008). Se trata, en realidad, de la transcripción de los guiones utilizados por Sartori para breves comentarios televisivos que la televisión pública italiana le pidió a fin de transmitirlos en horario de máxima audiencia, con una duración máxima de cuatro minutos por comentario.

La edición de los textos corrió a cargo de Lorenza Foschini, la productora de los programas, quien en la introducción del libro que estamos comentando apunta que es posible elevar el nivel de la programación televisiva sin por ello tener que caer en programas inútilmente doctos y aburridos. Es algo que deberían advertir los encargados de los sistemas televisivos mexicanos, que más bien parecen sostener la tesis contraria: se puede siempre bajar el nivel de los programas, sin tomar en cuenta si son o no aburridos (ya no digamos formativos).

Sartori comienza sus “píldoras democráticas” haciendo referencia a cuestiones conceptuales. Nos recuerda que la democracia es el gobierno del pueblo, pero se pregunta ¿quién es el pueblo? Puede parecer una pregunta obvia, o incluso retórica, pero me parece que tiene tanto un interés histórico como un interés estrictamente actual.

Históricamente lo que entendemos por pueblo para efecto de la participación democrática no ha sido lo mismo que lo que entendemos hoy en día. La exclusión durante siglos de las mujeres, los pobres o las personas de color fue la regla y no la excepción. Hoy en día todavía mantenemos inaceptables exclusiones para los inmigrantes, los cuales reciben –en el mejor de los casos– un trato como personas de segunda clase, pero que incluso llegan a ser considerados como “no personas” en muchos sitios, para vergüenza de nuestras sociedades tan supuestamente liberales y abiertas. Basta mirar a la Constitución mexicana, que en ninguna de sus más de 600 modificaciones ha podido sacudirse el tufo xenofóbico de muchos de sus artículos (Carbonell, 2006: 189-204). Y si la discriminación comienza por el texto de la Carta Magna ya podrá imaginar el lector el estado en el que se encuentra el resto del ordenamiento jurídico.

Sartori nos habla también del realismo y el idealismo como formas de acercarse a la comprensión de lo que es la democracia. La tradición realista, nos recuerda, se remonta a Nicolás Maquiavelo, el príncipe de los realistas. La tradición idealista cobra fuerza mucho después y alcanza su máximo esplendor con el pensamiento de Carlos Marx, que se atreve a proponer la última utopía: la desaparición del Estado. Desde luego, no es que fuera una utopía democrática, pero hay que aceptar que las consecuencias de su idealismo fueron inconmensurables.

Sartori, pese a su tendencia fuertemente realista, reconoce que los ideales son importantes para cualquier régimen democrático. Los ideales democráticos se expresan en valores importantes, que nos hacen cuestionar el estado actual de nuestros sistemas políticos y que sirven como motor para su mejoramiento.

Los ideales democráticos se concretan en valores como la libertad, la igualdad, la tolerancia, el respeto por el pluralismo, los derechos humanos en general, la dignidad de las minorías, etcétera.

Sartori se detiene en el tema de la opinión pública, a la que califica como la base sobre la que se sostiene todo el edificio democrático. Las elecciones deben ser libres en una democracia, apunta nuestro autor, pero también debe ser libre la conformación de las opiniones. El problema es que esa libertad exige una cierta dosis de compromiso por parte de la ciudadanía. Y es probable que en muchas sociedades ese compromiso simplemente no exista.

Sartori se muestra pesimista (en esta y en otras partes de su libro) sobre la calidad de la ciudadanía. No le ahorra críticas al ciudadano que ni entiende ni quiere entender nada de la democracia, que no se preocupa por las elecciones y los partidos, que ni siquiera participa a través de su voto. Quizá no se trate de ideas políticamente correctas, pero seguramente Sartori tiene buena parte de razón. Diversos estudios empíricos constatan una permanente disminución del compromiso cívico en general y del compromiso con las actitudes y valores democráticos en particular.

En efecto, en el mundo del siglo XXI se ha producido un tránsito cuando menos paradójico en los escenarios de la participación política: cuanto más se han ensanchado esos escenarios (a través de la universalización del sufragio activo), tanto más se han multiplicado las actitudes displicentes o claramente abstencionistas por parte de los votantes.

La participación política no está muy bien considerada: quien milita en un partido o en un sindicato es visto con sospecha por sus amigos y vecinos. No solamente la militancia, sino las instituciones mismas que caracterizan a la participación política han sido puestas en cuestión. El caso de Estados Unidos es muy sintomático: a partir de la década de 1960, se ha producido un constante aumento de la abstención electoral, tanto en las elecciones federales como en las locales. Menos del 50 por ciento de los posibles votantes decidieron en 1996 acudir a las urnas para votar por Bill Clinton, Ross Perot o Robert Dole (Putnam, 2002: 34).<sup>1</sup> En México la participación electoral no suele rebasar el 50 por ciento de los inscritos en el padrón, sobre todo tratándose de elecciones locales.

Los estudios sociológicos demuestran además que las personas que se suelen abstener de votar en las elecciones también tienen menor predisposición a cooperar con los demás en temas distintos de los electorales. Robert Putnam apunta lo siguiente: “Frente al sector demográficamente equiparable a los no votantes, los votantes tienden más a interesarse por la política, hacer donativos de caridad, practicar el voluntariado, formar parte de los jurados, asistir a las reuniones del consejo escolar, participar en manifestaciones públicas y cooperar con sus conciudadanos o en asuntos comunitarios” (Putnam, 2002: 38). No se trata, por tanto, de que la abstención afecte solamente a la tasa de votantes, sino que se proyecta en múltiples manifestaciones de la vida comunitaria.

Pero los problemas de la “esfera pública” a los que se refiere Sartori no se agotan en el tema de los instrumentos de la representación política, sino que incluyen todas las formas de “activismo cívico” y de colaboración con extraños. En los países en los que se han realizado los estudios pertinentes para medir la participación asociativa de las personas, se ha constatado una disminución no solamente importante, sino constante a partir de la Segunda Guerra Mundial. Todo parece indicar que las personas prefieren privilegiar la experiencia privada, los quehaceres familiares y lúdicos, antes que el intercambio de esfuerzos y experiencias con personas que no pertenecen al núcleo familiar.

Son muchas las causas de este “retorno a la privacidad”, pero una de ellas –identificada en otros países– sin duda que existe y se manifiesta en México: la menor confianza hacia los demás. En Estados Unidos Robert Putnam ha documentado que, para el año 1996, solamente 8 por ciento de los encuestados decía que la honradez y la integridad de sus compatriotas estaban mejorando, contra 50 por ciento que pensaba que se estaban

<sup>1</sup> Habrá que ver si el fenómeno de movilización que se produjo en la campaña y en la toma de posesión del Presidente Barack Obama se sostiene a largo plazo y es capaz de modificar el patrón de conducta que acabamos de apuntar.

convirtiendo en personas menos dignas de confianza (Putnam, 2002: 24). ¿Cómo podemos participar en iniciativas comunitarias, en asociaciones cívicas, si no confiamos en los demás? ¿cómo no vamos a preferir recluirnos en la esfera privada si vemos en nuestros vecinos a potenciales agresores contra nuestros derechos?

Veamos más datos e imaginemos qué resultados obtendríamos si los intentáramos aplicar a países de América Latina. En Estados Unidos el interés por lo político disminuyó 20 por ciento entre 1975 y 1999 (Putnam, 2002: 40). El número de lectores de diarios entre la gente de menos de 35 años cayó de dos tercios en 1965 a un tercio en 1990 (y la proporción seguramente ha disminuido desde entonces, como efecto del internet, los chats y los blogs) y en ese grupo de edad solamente 41 por ciento de los encuestados afirma ver noticieros televisivos (Putnam, 2002: 41). Las personas que aspiran a un cargo público en los distintos niveles del gobierno norteamericano se redujeron 15 por ciento en los últimos veinte años, de modo que los ciudadanos de ese país han perdido la posibilidad de elegir a 250 mil personas como sus representantes (Putnam, 2002: 48). Entre 1973 y 1994 el número de norteamericanos que asistieron a una asamblea pública sobre asuntos municipales disminuyó en 40 por ciento (Putnam, 2002: 49). En ese mismo periodo de 20 años el número de miembros de “algún club interesado en mejorar la administración” se redujo en 33 por ciento (Putnam, 2002: 50).

Para un país del tamaño y de la importancia de los Estados Unidos estas cifras son apabullantes. Putnam lo sintetiza con un dato impresionante: cada punto porcentual de los aspectos que se han citado supone anualmente dos millones de ciudadanos menos que participan y están comprometidos con algún aspecto de la vida comunitaria, de tal suerte que se tienen 16 millones menos de personas participando en asambleas públicas sobre asuntos locales, 8 millones menos de personas participando en comités cívicos y organizaciones de base, así como 3 millones de personas menos trabajando en asociaciones para mejorar la administración (Putnam, 2002: 50). Una enorme sangría cívica, sin duda.

Pero hay una cifra, de entre las muchas que cita Putnam, que es muy reveladora: mientras que la participación como votantes y como miembros de los partidos políticos ha disminuido, ha aumentado de modo significativo el dinero recaudado y gastado en las campañas políticas. En 1964 se gastaron en las campañas electorales 35 millones de dólares, pero esa cifra alcanzó los 600 millones de dólares para 1996 y seguramente ha seguido subiendo desde entonces. ¿Porqué se deja de participar personalmente en los partidos y sin embargo se les da más dinero?

La hipótesis de Putnam es que se sustituye el tiempo por el dinero. Putnam lo explica con las siguientes palabras: “A medida que el dinero sustituye al tiempo, la participación en política se basa cada vez más en el talonario de cheques. La afiliación a clubes políticos se redujo a la mitad entre 1967 y 1987, mientras que la proporción de público que contribuyó económicamente a una campaña política llegó casi a doblarse” (Putnam, 2002: 46).

Y un dato final que nos debería poner a pensar: la disminución más drástica en la participación cívica se produjo entre las personas con mayor formación académica (Putnam, 2002: 54-55). Esto puede resultar sorprendente, pues podría razonablemente suponerse que a mayor formación académica mayor disposición a integrarse en asuntos públicos y a asumir un punto de vista protagónico y no el de un mero espectador. Los datos, sin embargo, demuestran lo contrario y nos permiten aventurar la hipótesis de que hace falta algo más que formación académica. El haber pasado por un aula universitaria no garantiza en modo alguno ciertos niveles de compromiso cívico.

De forma casi proporcional, la disminución de la participación política y del compromiso cívico se ha correspondido con un aumento del papel de consumidores de las personas. Las “necesidades” de consumo se han multiplicado hasta el infinito y hoy en día abarcan no solamente una parte muy significativa del presupuesto individual y familiar, sino también nuestro tiempo y nuestros ideales de vida. Lipovetsky apunta que la fiebre del confort desatada por el consumismo “ha sustituido a las pasiones nacionalistas y las diversiones a la revolución” (Lipovetsky, 2007: 7). La oferta de productos a nuestro alcance se ha multiplicado hasta el infinito. Los responsables del marketing han sabido crear un escenario en el que todos somos consumidores y en el que lo ideal es que lo seamos durante la mayor parte de nuestro tiempo. Cada grupo de edad y cada experiencia vital pueden ser reconducidos hasta la lógica consumista y encontrar una necesidad por satisfacer, de forma continua. El consumismo ha dejado de ser una fuente de satisfacción de necesidades vitales para pasar a formar parte de nuestra identidad psicológica y de nuestro estilo de vida.

Es imposible reflexionar sobre la democracia de nuestros días sin tomar en cuenta los datos que se acaban de apuntar y con los que Sartori seguramente coincidiría. Hablamos de democracia teniendo en mente a una ciudadanía informada, participativa, preocupada por los problemas comunes de la polis y dispuesta a aportar su parte de sacrificio y colaboración para solucionarlos. Lo cierto es que esa ciudadanía hoy en día no existe.

Ahora bien, Sartori nos advierte que los problemas sin duda importantes que afectan el funcionamiento cotidiano de las democracias no se deben utilizar como pretexto para hacer una crítica a la idea misma de democracia. Sartori apunta que el peligro más fuerte al que se enfrentan hoy en día las democracias proviene de su interior y consiste en confundir la crítica al funcionamiento democrático con la crítica al sistema democrático como tal. En este sentido, apunta el autor, habrá que moderar las apelaciones a lo que puede ser la “verdadera democracia” oponiéndola a la democracia que tenemos, pues de esa manera se mina el funcionamiento y las posibilidades de consolidación democrática, pavimentando la ruta hacia regresiones autoritarias. Sartori nos exige, por tanto, un balance en las críticas contra las democracias existentes y una distinción entre la crítica a su funcionamiento y la crítica de su fundamento y de su valor. Tiene razón, si bien es cierto que alcanzar ese equilibrio en escenarios de democracias tan mediocres como algunas de América Latina no parece una tarea fácil.

Sartori emprende en su libro una consistente defensa de la idea del pluralismo. Las dictaduras y los sistemas autoritarios, indica, son monocolors. Las democracias son plurales, multicolores. El pluralismo como valor nos exige poner en el centro del debate democrático la noción de tolerancia y nos obliga a mantener separados a la iglesia y el Estado. No puede haber pluralismo ni tolerancia cuando se acepta que la cosa pública esté gobernada por verdades reveladas, cuya interpretación corre a cargo de las cúpulas religiosas. La religión debe tener su lugar y su respeto en toda democracia, pero no puede ser un instrumento para gobernar.<sup>2</sup>

Sartori critica en su libro las posturas irreductiblemente ideológicas, desacreditando a quien se esconde tras una ideología para evitar pensar, confrontar ideas, formarse opiniones propias de manera libre. Y critica también al pensamiento políticamente correcto, que empobrece y reduce el debate democrático. Lamentablemente, parece que lo políticamente correcto se ha convertido en la línea de acción y de pensamiento de la política de nuestros días, y también de la teoría democrática que se hace en muchos países.

Sartori se refiere también a los conceptos de izquierda y derecha y vuelve a una tesis que había anunciado luego de la caída del Muro de Berlín, cuando le preguntaron ¿qué es la izquierda? La izquierda, dice Sartori, es la ética y el rechazo de la injusticia (Sartori, 1996: 99 y ss). La izquierda son los valores de todos, frente al egoísmo que caracteriza a la derecha. Tiene razón Sartori, aunque en el mundo contemporáneo habrá que preguntarse qué es lo justo (Zagrebelsky y Martini, 2006). Si observamos muchos debates en nuestros días veremos que hay profundos desacuerdos en temas básicos: los alcances de la libertad de expresión, los derechos de las personas homosexuales, las políticas de acción afirmativa, el ejercicio de la libertad de la mujer sobre su propio cuerpo y el tema del aborto, la disposición de la propia vida a través de la eutanasia, los alcances de la clonación, la forma de combatir el cambio climático y de relacionarnos con la naturaleza, etcétera.<sup>3</sup> Lo que parece justo a unos es calificado como el peor de los mundos por otros. Hay quien señala que la definición de justicia no puede hacerse de forma teórica, ofreciendo un concepto o una construcción en forma de máximas o principios, sino que se debe atender a la “experiencia de la injusticia” para darnos cuenta de lo que debemos evitar y de lo que debemos promover (Zagrebelsky y Martini, 2006). Al respecto Gustavo Zagrebelsky advierte que “toda la historia de la humanidad es la de la lucha por afirmar concepciones diferentes e, incluso, antitéticas de la justicia; ‘verdaderas’ sólo para aquellos que las profesan.... Detrás de la apelación a los valores más elevados y universales es fácil que se oculte la más despiadada lucha política, el más material de los intereses...

<sup>2</sup> Véase, al respecto, el interesante argumento de Stefano Rodotà (2009).

<sup>3</sup> Gustavo Zagrebelsky completa este listado con los siguientes temas: “la pena de muerte, la edad o el estado psíquico de los condenados, las modalidades incluso temporales de las ejecuciones; los derechos de los homosexuales; las ‘acciones afirmativas’ a favor de la participación política de las mujeres o contra discriminaciones raciales históricas, por ejemplo en el acceso al trabajo y a la educación; la limitación de los derechos por motivos de seguridad nacional; la regulación del aborto y, en general, los problemas suscitados por las aplicaciones técnicas de las ciencias biológicas a numerosos aspectos de la existencia humana; la libertad de conciencia respecto a las religiones dominantes y a las políticas públicas en las relaciones entre escuelas y confesiones religiosas; los derechos de los individuos dentro de las relaciones familiares y así por el estilo” (Zagrebelsky, 2007: 93).

La historia enseña que, precisamente, los grandes proyectos de justicia son los que han dado lugar a las mayores discriminaciones, persecuciones, masacres y mistificaciones, haciendo aparecer a los oprimidos como opresores y viceversa” (Zagrebelsky, 2005: 3).

Hay algunas afirmaciones en el libro que Sartori que resultan desconcertantes y que, al menos en el caso de una de ellas, probablemente sean falsas. Me refiero a la idea que sostiene, cuando estudia la relación entre democracia y crecimiento económico, al afirmar que la democracia puede generar un empobrecimiento económico de los países y pone como ejemplo a América Latina. Dicha afirmación, como digo, no tiene base empírica. Por el contrario, América Latina nunca había visto tanta riqueza como la que se ha generado a partir de las transiciones democráticas de los años ochenta del siglo pasado. Otra cosa es que esa riqueza esté mal distribuida (que lo está, sin duda), pero afirmar que la región es más pobre desde entonces no es verdad. Las libertades democráticas han traído a América Latina mayor prosperidad y mayor crecimiento económico, sin que esto signifique que las crisis económicas recurrentes no hayan afectado el poder adquisitivo de millones de personas. Esa afectación desde luego existe, pero el conjunto de las economías de América Latina nunca había tenido desempeños tan buenos como los que se observan en los últimos treinta años.<sup>4</sup> Simplemente en México, el PIB per capita llegó a situarse en 2007 levemente por debajo de los 10 mil dólares, algo impensable unos cuantos años antes.

También resultan polémicas las afirmaciones de Sartori sobre el multiculturalismo y sobre la senda suicida del crecimiento demográfico. El multiculturalismo es pintado por Sartori como incompatible con la democracia, por oponerse al pluralismo. El exceso de población nos conduce hacia el agotamiento de los recursos naturales y hacia una crisis ecológica de enormes dimensiones, nos dice (Sartori y Mazzoleni, 2003). Ambas afirmaciones son, cuando menos, discutibles. Para empezar, habría que pedirle a Sartori que sea más claro al explicar lo que entiende por multiculturalismo. Esa explicación no aparece ni en el libro que estamos comentando ni en el que el propio autor le dedicó al tema hace unos años (Sartori, 2001). Respecto del potencial de daño ecológico que comporta el crecimiento demográfico, desde luego que es imposible negarlo, pero algunos científicos han señalado que la tierra pueden perfectamente acomodar una población de más de 12 mil millones de personas (poco menos que el doble de la población actual) sin caer en un cataclisma que ponga en riesgo la supervivencia de la especie humana. Es decir, hay que escuchar la advertencia de Sartori, pero dejando a un lado su tono apocalíptico.

Como quiera que sea, siempre resulta interesante, útil y formativo recorrer los libros de Sartori, que es un autor con el que se puede o no estar de acuerdo, pero al que no se puede dejar de lado. Tanto sus iniciales obras de mayor calado teórico como sus recientes “panfletos” (la denominación es utilizada por el propio autor), en los que se interna

<sup>4</sup> Los datos correspondientes pueden verse en: [www.eclac.org/estadisticas/bases/](http://www.eclac.org/estadisticas/bases/).

en temas candentes de las sociedades del siglo XXI, son referentes obligatorios para el debate democrático y para comprender las posibilidades que tenemos frente a un futuro inevitablemente incierto y plagado de peligros. ■

### BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- CARBONELL, Miguel, “La xenofobia constitucionalizada”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 246, México, julio-diciembre de 2006, pp. 189-204.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) “Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas”, en: [www.eclac.org/estadisticas/bases](http://www.eclac.org/estadisticas/bases).
- LIPOVETSKY, Gilles, *La felicidad paradójica. Ensayo sobre la sociedad de hiperconsumo*, Barcelona, Anagrama, 2007, p. 7.
- PUTNAM, Robert D., *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*, Madrid: Galaxia Gutenberg-Círculo de lectores, 2002.
- SARTORI, Giovanni y MAZZOLENI, Gianni, *La tierra explota*, Madrid, Taurus, 2003.
- SARTORI, Giovanni, “¿La izquierda? Es la ética”, en: Bosetti, Giancarlo (comp.), *Izquierda punto cero*, Barcelona: Paidós, 1996.
- , *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001.
- , *La democrazia in trenta lezioni*, Milán: Mondadori, IX-110 páginas, 2008.
- RODOTÁ, Stefano, *Perché laico*, Roma, Laterza, 2009.
- ZAGREBELSKY, Gustavo y MARTINI, Carlo Maria, *La exigencia de justicia*, Madrid: Trotta, 2006.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, “La justicia como ‘sentimiento de injusticia’”, traducción de Roberto Pérez Gallego, *Jueces para la democracia*, número 53, Madrid, julio de 2005, p. 3.
- , “Jueces constitucionales” en Carbonell, Miguel (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid: Trotta, 2007, p. 93.

# LAS GARANTÍAS FUNDAMENTALES DE LA JUSTICIA CIVIL EN EL MUNDO GLOBALIZADO\*

The fundamental warranties  
of the civil justice in a globalized world

Michele Taruffo

---

Doctor en Derecho por la Universidad de Pavia, Italia,  
donde ejerce la docencia y la investigación desde 1965 como  
profesor de Derecho Procesal Comparado y Derecho Procesal Civil.  
taruffo@unipv.it

**Palabras clave**

Garantías procesales, justicia civil, derechos ciudadanos,  
tutela judicial, globalización.

**Key Words**

*Procedural warranties, civil justice, citizen rights,  
due process of law, globalization.*

**Pp. 81-93**

## Resumen

En el presente artículo se elabora un análisis de la “constitucionalización” de las garantías fundamentales y de la evolución de la justicia civil en el siglo XX, visto como un importante fenómeno en los ordenamientos del common law; se revisan los planteamientos en material de justicia civil y garantías fundamentales en diversos documentos constitucionales y declaraciones internacionales de los Derechos del Hombre. El autor, lejos del análisis comparativo, parte de una constatación de orden general para desarrollar a partir de ellas algunas implicaciones; como, por ejemplo, el hecho de que, a pesar de las divergencias, nos encontramos frente a la idea fundamental de que existe un núcleo esencial de principios irrenunciables que gobiernan la administración de la justicia civil en los ordenamientos evolucionados.

---

\* Traducción del italiano de Jesús Ibarra Cárdenas.

**Abstrac**

*On this article an analysis about the “constitutionalization” of the fundamental warranties and the evolution of the civil justice on the xx century is elaborated, seen as an important phenomenon on the order of the common law; the approaches on civil justice matter and fundamental warranties are reviewed on several constitutional documents and international declarations of the Human Rights. The author, far from making a comparative analysis, breaks from an ascertainment of general order to develop some implications, such as the fact that, in spite of the divergences, we face the fundamental idea that an essential core of inherent principles exists, which rule the administration of the civil justice on the evolved regulations.*

**LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS GARANTÍAS PROCESALES**

La Constitución brasileña de 1988 se inserta plenamente en lo que se puede definir como la “fase madura” de uno de los fenómenos más importantes que han caracterizado la evolución de la justicia civil a partir de la mitad del siglo XX: la “constitucionalización” de las garantías fundamentales del proceso. Históricamente este fenómeno ha sido más sobresaliente en los ordenamientos del *common law* ya que algunos ven en él los orígenes de la *Carta Magna* de 1215, en cualquier caso, tiene un precedente seguro en la cláusula del *due process of law* de la que habla la V enmienda de la Constitución Americana incluida en el *Bill of Rights* de 1791.

Particularmente el fenómeno ha tenido una amplia y muy articulada expansión en los ordenamientos del *civil law*, sobre todo a partir del final de la segunda guerra mundial. En especial las constituciones alemana e italiana (ambas entraron en vigor en 1948), son las que darían inicio a lo que sería una larga etapa (aún no concluida) de formulación de las garantías esenciales del proceso civil en el plano de los principios fundamentales de los ordenamientos jurídicos. En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre enuncia en los artículos 8 y 10 algunas garantías fundamentales del proceso judicial que retomó del catálogo de los derechos humanos, pocos años después, en 1950, también el Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales incorpora del catálogo de los derechos del hombre las garantías procesales al acogerlas en el artículo 6. En los años 70, el fin de los regímenes autoritarios en España y Portugal permite la entrada en vigor de constituciones democráticas en las que vienen claramente establecidas tales garantías. Al día de hoy, por fin tenemos en el proyecto de la nueva constitución europea la incorporación de un principio que las reafirma de modo explícito (artículo II- 47, de la versión actual). En lo que concierne a América Latina no necesito recordar la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica y las varias constituciones que, como la brasileña, siguen coherentemente con esta tendencia.

Mediante un acercamiento analítico y comparativo, dentro de este rico patrimonio de declaraciones normativas de garantías fundamentales de la justicia civil, se pueden

encontrar diferencias relevantes y en muchas ocasiones soluciones que pueden parecer inadecuadas. Por ejemplo, las modalidades y los términos con que vienen formuladas las garantías varían notablemente de caso a caso. El artículo LIV de la Constitución brasileña sigue el modelo norteamericano del *due process of law* con una formulación abstracta que deja un amplio espacio a la interpretación que tendría que efectuar la jurisdicción. Más recientemente, otro ejemplo fruto de la influencia europea es el artículo LV en el que se prevé expresamente la garantía de la defensa y el contradictorio (que en cambio falta en el modelo americano en donde está formulada en vía de derivación interpretativa de la cláusula del *due process of law*). Otras constituciones como la española y la italiana, y más la primera que la segunda, que incluso ha sido tomada como modelo, son particularmente analíticas en el conjunto de los derechos fundamentales de las partes (ver los artículos 24 de ambas constituciones).

En otro aspecto, la lista de garantías constitucionalmente previstas difiere en cada caso. Por ejemplo, la obligación constitucional de motivar la sentencia prevista explícitamente (como en Brasil, en Italia, en España y en Portugal) a menudo no se encuentra específicamente señalada: en Alemania viene afirmada en vía de interpretación de las garantías del *rechtliche Gehör* en el 103 de la Constitución de Bonn, sin embargo, la obligación de motivar está completamente ausente en los Estados Unidos, y nunca ha sido reconocida por las Cortes americanas como una garantía procesal fundamental; en efecto, las sentencias, especialmente las de primer grado aunque a menudo también las de cortes superiores (por ejemplo la negación del *certiorari* por parte de la Corte Suprema) no son motivadas. Por si fuera poco, también encontramos garantías específicas que únicamente se encuentran mencionadas en pocos ordenamientos. Por ejemplo, la garantía individual de recurrir a la Corte Suprema (la Corte de casación) prevista sólo en Italia (artículo 111 al 117 de la Constitución), mientras que la inadmisibilidad de las pruebas ilícitas, prevista en el artículo LVI de la Constitución brasileña, corresponde a un principio muy difundido en la doctrina y en la jurisprudencia de muchos países, pero que normalmente no viene señalado expresamente en las normas constitucionales.

Es necesario resaltar que, en muchas garantías procesales que están formalmente enunciadas en términos análogos, existen variaciones, divergencias y falta de certeza tanto en la interpretación jurisprudencial y doctrinal, como en el tratamiento que le dan los legisladores ordinarios. Estas variaciones son inevitables cuando, en distintos ordenamientos se busca dar significado a conceptos vagos e indeterminados como “proceso justo”, “remedio efectivo”, “plazo razonable” entre otros. Puede ser que el significado de una misma norma varíe según la lengua en que venga escrito; un caso significativo es el del artículo II-47 del proyecto de la Constitución europea, que en la versión italiana (aunque una formulación similar también aparece en la versión francesa) menciona sólo el “recurso efectivo” a la tutela judicial, aludiendo aparentemente sólo al acceso inicial a la tutela, mientras que en el texto en inglés se menciona el “effective remedy” con una fórmula que evidentemente se refiere a la efectividad de la tutela de los derechos en sentido amplio.

Otra diferencia importante tomando el ejemplo de la procuración y el ejercicio de la asistencia jurídica a los desfavorecidos es que en muchos casos no está asegurada, o que existen diversas concepciones de la independencia de los jueces. Diferencias como estas son muy relevantes porque inciden sobre el grado y la extensión con que los diversos ordenamientos nacionales y las varias convenciones y declaraciones internacionales prevén y ejercen las garantías fundamentales del proceso. No se puede negar, que existen ordenamientos “más garantistas” y ordenamientos “menos garantistas”, en función de distintos momentos históricos y de las distintas sensibilidades éticas y políticas respecto de las garantías del proceso.

Mi propósito aquí no es desarrollar un análisis comparado de las distintas garantías procesales en los distintos ordenamientos; no tengo el tiempo ni la capacidad para ello. Querría partir básicamente de una constatación de orden general para desarrollar a partir de ella algunas implicaciones. La constatación de que, a pesar de diferencias y divergencias, nos encontramos frente a la clara afirmación de la idea fundamental según la cual existe un *núcleo esencial* de principios irrenunciables que gobiernan la administración de la justicia civil en los ordenamientos evolucionados, principios que corresponde aplicar al *juez* quien debe ser independiente e imparcial, a las partes a quienes se debe asegurar el acceso a la tutela jurisdiccional y el derecho a defenderse, y al *procedimiento* que debe ser rápido, simple, accesible y eficiente en la actuación de los derechos.

Partiendo de este núcleo esencial, se podrían desarrollar varios razonamientos. Por ejemplo, se podría establecer en qué medida las garantías contempladas en un sólo ordenamiento corresponden a ese modelo de protección, o también se podría determinar el grado de evolución democrática de varios ordenamientos en función de la distancia en que estos se colocan respecto a ese modelo, o en función de la interpretación que estos dan a las diversas garantías que los integran. Desde luego, no es posible analizar todo esto en este trabajo. Me limitaré a desarrollar alguna consideración que atiendan al perfil de la ejerció concreto de las garantías procesales.

#### LAS FUNCIONES DE LAS GARANTÍAS PROCESALES

Me parece oportuno distinguir dos aspectos que caracterizan de distinta manera los significados de las garantías fundamentales de la justicia civil. El primero de esos aspectos es que en su formulación ordinaria, tanto en la constitución nacional como en la declaración internacional de los derechos, se establece sobre todo una función política. Con esto quiero decir que las garantías del proceso vienen enunciadas en el contexto de la reivindicación de los derechos fundamentales del ciudadano como instrumento necesario para el cumplimiento de esos derechos. Tal es el caso de Italia y Alemania donde se habla de tales garantías en constituciones que siguen a la caída de los regímenes totalitarios y que, en contraste y en reacción a las ideologías de esos regímenes, tienden a realizar modelos de estado democrático. Un fenómeno similar se verifica en España y Portugal, cuando también en aquellos países se da la caída de regímenes autoritarios,

y nuevos sistemas democráticos señalan la necesidad de nuevas constituciones. De hecho, la Convención Europea de los Derechos del Hombre es una solemne reafirmación de estos derechos contra los regímenes que en Europa los habían negado y violado. Bajo esta perspectiva emerge con claridad la función política de la declaración de las garantías fundamentales del proceso; en efecto, estas representan un aspecto esencial de la naturaleza *democrática* del estado y en contraposición a los regímenes autoritarios o totalitarios señalan la concesión democrática del poder y del ordenamiento jurídico. Esos regímenes antidemocráticos se caracterizan por la negación, el desconocimiento y la violación de los derechos y las garantías, en particular de aquellas que aparecen con la finalidad de lograr que los ciudadanos obtengan justicia.

El segundo aspecto que merece la pena subrayar se refiere a lo que en síntesis se podría definir como la función *económica* de las garantías procesales. Esta aparece cuando se entiende al proceso civil no sólo como un espacio de afirmación de las garantías individuales, sino también como un factor importante para el desarrollo económico. Es decir, como un instrumento que, asegurando una rápida y satisfactoria solución de controversias, coadyuva para garantizar una mejor circulación de la riqueza, un más eficiente funcionamiento del mercado, una mayor protección de la propiedad, del crédito y de las inversiones, una vida productiva más ordenada, al igual que el consumo y los negocios. Tal vez no sea el caso de que el establecimiento de las garantías procesales a nivel supranacional (aunque con importantes repercusiones en los contextos nacionales) esté conectada históricamente a la formación de los mercados supranacionales o con la necesidad de garantizar su buen funcionamiento. En el caso de Europa, que comienza instituyendo el Mercado Común Europeo, y luego consigue la protección de una Constitución Europea que incluye las garantías del proceso, es el ejemplo más significativo de esta conexión. Guardando las proporciones del caso, también se observa en experiencias más recientes como la del Mercosur. En cualquier caso, comúnmente se reconoce que la presencia de un sistema procesal eficiente es condición necesaria para el buen funcionamiento de la economía, esto es, se reconoce la función económica del proceso civil.

Evidentemente la función política y la función económica de las garantías procesales pueden combinarse de distintas maneras, como en efecto ocurre con las constituciones nacionales y las declaraciones internacionales de los derechos. Sin embargo, es importante considerar que tienen implicaciones, al menos en parte, distintas.

Por un lado, la función política de las garantías -ligada esencialmente a la reivindicación de los derechos individuales del ciudadano frente al poder del estado- explica la presencia de principios específicamente conectados en esta relación; en este sentido, va de la independencia e imparcialidad de los jueces al derecho de defensa y acceso a la tutela jurisdiccional; y de la obligación de motivación de la sentencia a la previsión de una acción popular, como aquella que se menciona en el art. LXXIII de la Constitución brasileña.

Por otro lado, la función económica de las garantías aparece ligada principalmente a la idea de que el proceso civil debe ser un instrumento eficiente de resolución de controversias. Bajo esta perspectiva se hacen más visibles otras garantías; las que se refieren en particular al funcionamiento del proceso, por ejemplo, aquellas que atañen a la duración razonable del procedimiento y a la efectividad de la tutela judicial de los derechos. No hay duda de que un proceso rápido y la disponibilidad de remedios procesales efectivos favorecen a los intereses de los sujetos particulares implicados en las controversias. Aún más, parece evidente que la rapidez y la efectividad de la tutela judicial asuman una importancia específica cuando el proceso es visto como factor de desarrollo económico, más que como instrumento de realización de intereses individuales.

#### LA EFECTIVIDAD DE LAS GARANTÍAS

Desde hace algún tiempo el tema de las garantías procesales se estudia desde el punto de vista de su *efectividad*: esta, se ha convertido en la palabra clave, en el slogan más difundido en la materia que nos ocupa. Por un lado, se trata de algo obvio: ha resultado evidente que la enunciación de las garantías fundamentales del proceso (como de cualquier otra garantía o derecho) sólo tendría una función retórica y abstractamente reivindicativa, si sólo quedarán en el papel y no pudieran ser ejercidas en la práctica. Por otro lado, como ya se ha señalado, la aparición de la función económica de las garantías procesales ha contribuido a dar una mayor solidez a los discursos sobre los grandes valores, haciendo particularmente evidente la dimensión funcional del proceso civil en el contexto socioeconómico.

El hecho de que la efectividad de las garantías procesales se haya convertido en un lugar común no significa que se trate de temas irrelevantes o comúnmente aceptados. Al contrario, el ejercicio efectivo de las garantías fundamentales del proceso constituye hoy en día el problema más grave y de más difícil solución entre los que surgen en el ámbito de la justicia civil. El hecho de que cada vez más a menudo el requisito de la efectividad este expresamente señalado en las normas que enuncian las garantías (como en el ya recordado artículo II-47 del proyecto de Constitución europea) no provee de por sí alguna solución a este problema, sino que, más bien expresa la preocupación de que la efectividad acabe por ser tratada en una dimensión puramente abstracta y formalista.

Un estudio completo del tema de la efectividad de las garantías fundamentales del proceso requeriría un análisis largo y complejo que no se puede desarrollar adecuadamente en este trabajo. Sin embargo, sí me gustaría desarrollar brevemente dos órdenes de consideraciones que pueden ser útiles para orientar la reflexión en este tema. El primer orden de consideraciones se refiere al hecho de que se puede hablar al menos de dos formas diferentes acerca de la efectividad de las garantías procesales: según se refieran a la efectividad que denominaría *institucional* o a la efectividad que denominaría *concreta*.

Por “efectividad institucional” entiendo la presencia, en un ordenamiento dado, de todos los mecanismos institucionales y procesales que se necesitan para dar un conteni-

do efectivo a las garantías. Por ejemplo; para dar un contenido efectivo a la garantía de acceso universal a la tutela judicial se requiere que existan formas eficaces de asistencia judicial para los más desfavorecidos, que existan remedios cautelares adecuados, que se ejercite el derecho a la prueba excluyendo limitaciones probatorias injustificadas, que los procedimientos sean simples y rápidos, que existan remedios ejecutivos idóneos para la consecución de los derechos, entre otros. Cómo es conocido, a la garantía de la acción no concierne únicamente el derecho a iniciar el proceso, además “cubre” todo el ciclo del procedimiento dirigido a la realización del derecho sustancial; las medidas cautelares *ante causam*, el establecimiento de la cuestión jurídica en controversia y de la ejecución forzosa. Otro ejemplo se refiere a la independencia y la imparcialidad de los jueces. La enunciación de tales principios no es suficiente si no existen mecanismos que aseguren la independencia de los Magistrados en el momento de su nombramiento y a lo largo del desarrollo de sus funciones, y que además quede garantizada su imparcialidad con respecto a las partes y al objeto de cada proceso en lo particular. Si los mecanismos institucionales de esta clase no existen o no son adecuados, no se puede hablar de jueces efectivamente independientes e imparciales.

La efectividad que he denominado “concreta” se refiere a la aplicación directa y específica a la realidad de los procesos particulares, de las garantías fundamentales y de los mecanismos institucionales que tienen la finalidad de su realización. Esta se debe distinguir de la efectividad que he llamado “institucional” ya que puede suceder que en un determinado ordenamiento estén formalmente previstos los mecanismos de ejecución de las garantías pero que no funcionen o funcionen de forma inadecuada, con la consecuencia de que la realización de las garantías acaba por ser frustrada. Pocos ejemplos pueden bastar a este propósito. Un ordenamiento procesal puede incluir normas específicas para asegurar un desarrollo razonablemente rápido y ordenado del proceso, pero si estas normas no son aplicadas por los jueces y por los abogados el proceso se vuelve largo, caro e ineficiente. Un ordenamiento puede incluir procedimientos para la ejecución de las sentencias, pero si no son aplicables de forma ordinaria (por ejemplo, porque faltan instrumentos de coacción para el cumplimiento de determinadas diligencias) o no son eficaces, o si son excesivamente largos, complejos y caros, la garantía de realización ejecutiva del derecho queda sobre el papel. De hecho, un ordenamiento puede confiarle al juez todos los poderes necesarios para hacer que el proceso sea conducido de modo ordenado, racional y con la conclusión de una decisión justa, pero si el juez no ejercita adecuadamente los poderes de que dispone y “deja hacer” el proceso a los abogados, difícilmente el procedimiento será rápido, capaz de producir una decisión cuidada y no estará basado en una comprobación verdadera de los hechos.

Las dos dimensiones de la efectividad que he intentado distinguir pueden manifestarse de varias maneras. Un ordenamiento puede ser institucionalmente inefectivo cuando, como se ha visto, faltan los instrumentos jurídicos necesarios para ejercitar una o varias garantías del proceso. Por otro lado, un ordenamiento puede ser concretamente inefectivo, aunque no lo sea institucionalmente, si estos instrumentos son configurados de

manera inadecuada o si son empleados de forma ineficiente -o no son empleados en lo absoluto- por los sujetos a los que corresponde la tarea de asegurar la realización de la tutela jurisdiccional de los derechos en la realidad cotidiana de la justicia civil.

### LAS DIMENSIONES DE LAS GARANTÍAS: LA DIMENSIÓN NACIONAL

La segunda distinción que quisiera trazar a propósito de la efectividad de las garantías fundamentales del proceso concierne a la dimensión “espacial” del problema, que puede ser determinada a nivel *nacional* o a nivel *transnacional*.

En el primer caso nos encontramos en un terreno ya tradicional y por tanto con argumentos familiares, aunque ciertamente también en este nivel las dificultades no faltan. Se trata del problema de cómo hacer efectivas, al interior de los diversos ordenamientos nacionales, las garantías fundamentales del proceso previstas tanto en las constituciones nacionales, como en las “cartas de derechos” internacionales a las que se han adherido individualmente los países; estos compromisos operan reforzando la obligación de los legisladores nacionales con respecto a la realización de estas garantías. En otras palabras, se trata de cómo incidir en cada ordenamiento para que las normas que organizan el proceso correspondan a aquello que haga falta para realizar las garantías (según lo que he definido en líneas precedentes como *efectividad institucional*) y, al mismo tiempo, si su aplicación práctica corresponde con los parámetros de valoración establecidos por las normas que dictan las garantías fundamentales (según lo que he definido previamente como *efectividad concreta*).

El hecho de que se trate de un problema tradicional, sólo significa que sus términos son fácilmente comprensibles por el jurista medio, pero ciertamente no significa que existan en general soluciones satisfactorias. Al contrario, una de las mayores dificultades que muchos ordenamientos encuentran tiene que ver con la adecuación de las normas que organizan el proceso y con las reglas de aplicación de los criterios que harían falta para satisfacer la efectiva realización de las garantías fundamentales. Como resulta evidente, el problema tiene que ver con las reformas necesarias a los ordenamientos procesales para que logren esa finalidad. En los últimos años, algunos ordenamientos han demostrado transitar en esa dirección, en ocasiones con cambios profundos, procurando principalmente la simplificación, la rapidez y a la funcionalidad del proceso. Ejemplos particularmente significativos están representados por el *Civil Procedure Rules* inglés que entró en vigor en 1999, la *Ley de Enjuiciamiento Civil* española de 2000 y las reformas alemanas de 2002, que muestran de distintas maneras la capacidad del legislador de adaptar las normas procesales a las necesidades de tutela de los derechos que se manifiestan en la realidad actual. Otros ordenamientos -y desafortunadamente el ejemplo más evidente es el de Italia- manifiestan una crónica incapacidad de modificar a fondo la estructura y el funcionamiento del proceso civil de forma que se pueda hacer efectiva la realización de las garantías fundamentales. Se verifica así un grave distanciamiento entre el “modelo

constitucional” del proceso civil construido sobre la base de una sofisticada elaboración de las garantías fundamentales (que han sido reafirmadas en la reforma del artículo 111 introducida en el 2001), y la incapacidad del legislador ordinario de responder de forma eficaz a las exigencias de funcionalidad de la justicia civil que desde hace largo tiempo siguen insatisfechas. Esta incapacidad se confirma por el sustancial fracaso de las numerosas reformas parciales introducidas en los años ‘90 que no han logrado reducir los tiempos espantosamente largos del proceso civil en Italia; de hecho, reformas que se están discutiendo precisamente en este período parecen destinadas a no mejorar -incluso hasta a empeorar- la situación.

Si, como quiera que sea, se considera a los diversos ordenamientos nacionales desde el punto de vista del grado de realización de las garantías que en cada uno de ellos se establecen, nos encontramos un panorama altamente diferenciado, en el que algunos ordenamientos alcanzan un nivel aceptable de efectividad en ese sentido, mientras que en otros ese nivel es absolutamente inadecuado. Principalmente en estos últimos, la referencia a la necesaria efectividad de las garantías fundamentales del proceso indica la dirección en la que deberían ser encaminadas profundas reformas al proceso y a la organización judicial; no obstante, aquellas se encuentran a menudo con graves dificultades de distinto ámbito -principalmente políticas y culturales- que se interponen en su efectiva realización.

#### **SIGUE: LA DIMENSIÓN TRANSNACIONAL**

El contexto en el cual el tema de las garantías fundamentales del proceso se vuelve más novedoso, pero también en términos menos conocidos y más difíciles de definir, deriva del surgimiento y de la rápida expansión del número y la importancia de las controversias transnacionales. Se trata de una de las consecuencias más significativas de la globalización de la economía, de las finanzas, de los cambios comerciales y de la producción industrial, que consiste en la frecuencia con que cada vez más controversias civiles y comerciales involucran a sujetos situados en los más diversos rincones del mundo. A estas se contraponen las más comunes controversias *internacionales* que involucran sujetos que “pertenecen” a la misma jurisdicción nacional. Por siglos el “mercado mundial” en realidad estaba limitado a Europa y sus colonias, y luego, a partir del inicio del siglo XX a los Estados Unidos, hasta entonces las controversias internacionales no suponían un problema relevante: cuando las pocas controversias superaban los confines del Estado-nación los simples criterios del derecho internacional eran más que suficientes; como aquel que considera la aplicación de la *lex fori* en la jurisdicción procesal.

Aquel “mercado mundial” de hecho coincidió con la extensión geo-política de la cultura jurídica occidental, por esa razón no generaba particulares problemas el hecho poco frecuente de que las controversias transnacionales fueran decididas en Nueva York antes que en Londres o en París, ni suscitó particulares dificultades el hecho de que cada corte

aplicara su propio derecho procesal nacional. Pocas normas en materia de cooperación judicial internacional, en particular en materia de reconocimiento de las sentencias extranjeras, bastaron para solucionar las dificultades.

En el curso de estos últimos años la situación ha cambiado completamente y sigue evolucionando con tal rapidez que resulta muy difícil tener una percepción segura o precisa. Dos aspectos de esta transformación son subrayados aquí de forma particular: a) la creciente “transnacionalización” de las relaciones económicas y comerciales hace aumentar en gran medida el número de controversias que involucran a sujetos pertenecientes a diferentes ordenamientos nacionales; b) la creciente “mundialización” de la economía tiene como consecuencia que en numerosas controversias estén implicados sujetos situados por *doquier*, en cualquier área del mundo, como China, el Sudeste Asiático, África o las ex repúblicas soviéticas, que tradicionalmente habían sido ajenas a estos fenómenos.

Los problemas provocados por esta transformación del orden económico mundial son muchísimos. Específicamente en el plano de la tutela judicial tienen que ver con la dificultad de resolver cuestiones de jurisdicción ante la diversidad de normas procesales; como la dificultad de adquisición de pruebas en el extranjero o los problemas acerca del reconocimiento y a la ejecución de sentencias en un país diferente del que han sido pronunciadas. Algunos otros problemas se relacionan con la dificultad de lograr la realización efectiva de las garantías fundamentales del proceso.

Por un lado, a menudo sucede que controversias transnacionales se llevan y son resueltas en lugares del mundo en los que se desarrollan procesos judiciales pero sin que existan las garantías fundamentales de la justicia civil. Por ejemplo, son muchos los sistemas en los que la independencia del juez respecto del poder político no se reconoce como un valor, con la consecuencia de que intereses o consideraciones de naturaleza política pueden influir directamente en la solución de las controversias, y de que los derechos de las partes contrarios a esos intereses no son adecuadamente tutelados. En fin, ocurre bastante a menudo que las garantías fundamentales son reconocidas formalmente, pero no se ejercen de verdad o son interpretadas de modos tan diferentes que hacen dudar de que en verdad asuman un significado compartido en general. Por ejemplo, es dudoso que la independencia del juez signifique la misma cosa en los Estados Unidos, en China o en Italia, dadas las profundas diferencias que en estos países caracterizan el nombramiento de los jueces y su estatus jurídico: para darse cuenta de lo diferentes que son las actitudes respecto del mismo problema, basta recordar que los métodos ordinarios de nombramiento de un juez en los Estados Unidos serían inconstitucionales en Italia.

Por otro lado, el tener que hacer valer los propios derechos o tener que defenderse en otro país, tal vez al otro lado del mundo, puede hacer muy difícil y en ocasiones imposible una adecuada tutela jurisdiccional. A este propósito no importan únicamente las distancias geográficas y los costos que se derivan. También cuentan -sobre todo- las diferencias culturales, lingüísticas, éticas, políticas y económicas, que son mucho más

numerosas y profundas en el plano transnacional que en ámbito local o nacional. Además, se suman también los obstáculos jurídicos y políticos junto con la discriminación que, en muchos lugares del mundo, juega en contra del “extranjero” y de sus pretensiones de obtener justicia fuera de su país de origen. Bajo este punto de vista, la solución consistente en la contratación de un abogado “local” puede no ser para nada suficiente: por un lado, éste probablemente comparte las orientaciones y los prejuicios culturales y políticos que son típicos de “su” ordenamiento; del otro lado, aún queda el problema de establecer quién controla y determina la estrategia y la táctica procesal que seguir en un sistema jurídico “extraño”.

Estas dificultades afectan a cualquier persona implicada en una controversia transnacional que haya tenido que aceptar una cláusula de jurisdicción desfavorable o que tenga que perseguir a un deudor en los múltiples “paraísos” *offshore* o en el juego de vaciar las cajas de las finanzas internacionales. Tales dificultades asumen dimensiones dramáticas cuando la persona que necesita tutelar sus derechos “en otro lugar” es un individuo vulnerable como podría ser un trabajador, un consumidor o un pequeño productor empresario o agrícola.

En estos casos la tutela judicial se vuelve de hecho imposible, y hablar de garantías se convierte en un ejercicio retórico vacío. En este sentido, los fenómenos derivados de la globalización de la economía son los que profundizan más la crisis del estado actual de las cosas; en cuanto a que el ejercicio concreto de las garantías procesales y su dimensión “global” hace particularmente difícil la individualización y la introducción de posibles remedios.

Para lograr este propósito quizás es útil tener presente que, una vez más, el problema tiene una doble dimensión. Por un lado, los tradicionales remedios que se suelen incluir en la categoría de la *asistencia judicial*, tales como el cumplimiento y la ejecución de las sentencias extranjeras y la adquisición de pruebas en el extranjero, adquieren un valor y una función muy relevante desde la perspectiva de las garantías fundamentales. Esta claro que si una persona ejercita la tutela de un derecho en su misma jurisdicción pero la controversia tiene naturaleza transnacional, necesitará de esos instrumentos para conseguir la realización material de su derecho. Por otro lado, si en función de los criterios de elección de la jurisdicción una de las partes es obligada a tutelar su derecho en una jurisdicción diferente de la suya, tendrá que cerciorarse de que en esa jurisdicción las garantías fundamentales del proceso son efectivamente aplicadas. De esta forma, ambos aspectos son fundamentales en el ámbito de las controversias transnacionales, ya que por definición una de las dos partes necesitará de uno o de otro instrumento. Bajo ambos esquemas, más allá de los criterios que determinen la jurisdicción, el problema de las garantías en las controversias civiles transnacionales debe ser resuelto.

En alguna medida, es posible conseguir resultados importantes para este propósito a escala regional, como muestra el ejemplo de Europa. Por una parte, las convenciones de Bruselas y Lugano, ahora incorporadas en el Reglamento nº 44/2001 del Consejo

Europeo, han formulado normas comunes y claras en materia de jurisdicción además de incluir principios comunes muy oportunos a efecto del cumplimiento y ejecución de las sentencias extranjeras, mientras que está a punto de entrar en vigor el Reglamento europeo nº 1206/2001 en materia de obtención de pruebas en el extranjero. De esta manera, se encuentra asegurado un nivel significativo de cooperación judicial entre los países miembros de la Unión Europea. Precisamente por ello, se habla de un “espacio judicial europeo”, en el cual tendencialmente se asegura una completa “circulación” de las actuaciones judiciales; además se prevé la creación de un “título ejecutivo europeo” eficaz de forma automática en toda la unión. De esta forma la tutela judicial de los derechos en el contexto europeo se vuelve poco a poco más efectiva, y las próximas ampliaciones de la unión europea producirán una ulterior extensión espacial de este sistema. Por otro parte, el cumplimiento de las garantías fundamentales dentro de los Estados miembros encuentra un importante soporte en las normas comunitarias: comenzando por el artículo 6 de la Convención Europea de los Derechos del Hombre, pasando por la jurisprudencia de la Corte de Estrasburgo para llegar hasta el ya mencionado artículo II-47 del proyecto de Constitución Europea, con lo cual se manifiesta una fuerte tendencia en lograr que las garantías sean efectivamente cumplidas en los ordenamientos particulares. Desde luego, es deseable que otras “regiones” del mundo y, pienso en América Latina, sigan por la misma vía. En este sentido el ejemplo europeo es muy significativo no sólo porque ha conseguido hasta ahora resultados apreciables, sino también por la historia del sistema europeo que hasta ahora ha sido larga y complicada (basta recordar que la Convención sobre los Derechos del Hombre es de 1950 y que sólo después de varios años ha podido ser ratificada en muchos países, a su vez, la convención de Bruselas es de 1968) y parece destinada a ser mucho más larga y complicada. Es decir, también en materia de garantías procesales la superación de las perspectivas rigurosamente “nacionales” o “nacionalistas”, es una operación difícil que encuentra fuertes resistencias.

Sin embargo, por así decirlo, Europa no es el mundo, y los ciudadanos europeos cada día se involucran más en controversias transnacionales que no quedan dentro de los confines europeos. Los fenómenos que estamos discutiendo tienen una dimensión completamente mundial, y en esa escala mundial es en la que deben ser afrontados. Bajo esta perspectiva más amplia las cosas cambian completamente, y van a peor. A parte de algunas convenciones internacionales en materia de asistencia judicial como el Convenio de Aja de 1970 sobre la obtención de pruebas en el extranjero, se puede decir que la situación global se encuentra en “grado cero”. En este sentido es significativo el fracaso de la Convención de Aja que habría tenido que elaborar un convenio internacional en materia de jurisdicción, reconocimiento y ejecución de las sentencias extranjeras. Después de años de trabajo y de elaboración de interesantes proyectos se tuvo que aceptar la imposibilidad de establecer en estas materias criterios que por lo general han sido asumidos. Esto significa que, hasta este momento, tampoco ha sido posible introducir un mínimo de funcionalidad en el plano de la tutela efectiva de los derechos a nivel transnacional, y es dudoso que se pueda llegar a ello en un futuro próximo.

Por otra parte, el estado actual de nuestra cultura hace difícil percibir las dimensiones reales de este problema, aunque la experiencia diaria y la práctica cotidiana nos obliga a tomar nota de ello. Es más difícil es hacer un ejercicio de fantasía para imaginar soluciones y prever cómo y cuándo pudieran ser aplicadas. Hay quien piensa que en una confederación mundial todos los problemas estarían armónicamente resueltos, me parece evidente que se trata de un sueño antes que de una previsión. También está quien piensa que el remedio ideal para todos los problemas es el recurso al arbitraje internacional, sin considerar que de ese modo la solución de los conflictos más importantes acabaría por estar concentrado en manos de un discreto *lobby* que ahora mismo ya monopoliza la obtención de elevadísimas ganancias, esto sin considerar que, en ocasiones, el arbitraje puede presentar ventajas indebidas para algunos sujetos, por lo cual no puede ser presentado como una alternativa inevitable -mucho menos como una mejor alternativa- con respecto a la tutela jurisdiccional.

Sin embargo, no se pueden encontrar soluciones adecuadas si no es tomando en consideración profundas modificaciones que la economía global está produciendo en la estructura del derecho: una estructura flexible, horizontal y reticular sustituye a la estructura jerárquica de los tradicionales ordenamientos nacionales, al mismo tiempo que surgen nuevas fuentes de producción de un derecho *soft* y variable que roba espacio al tradicional derecho riguroso y estable al que estamos acostumbrados. En este nuevo panorama de un derecho globalizado se hace evidente que, mientras pierden importancia los tradicionales productores estatales de derecho, en cambio adquieren importancia las cortes como lugares de resolución y composición de los conflictos. Todo esto aumenta la relevancia de la tutela jurisdiccional: cuanto más central es el papel de las cortes en lo que ya se está convirtiendo en el nuevo orden jurídico de la economía global, tanto más esencial es la necesidad de asegurar que los sujetos que recurren a ellas se encuentren con el efectivo cumplimiento de las garantías fundamentales del proceso.

El camino que se necesita recorrer en esa dirección es muy difícil, largo y complicado, y creo que nadie sería capaz de prever su duración, sus modalidades y sus resultados. Se trata de una tarea a la que el jurista de hoy no puede sustraerse, y en la que hace falta poner todo el empeño cultural y político necesario, si no se quiere que, en el mundo globalizado la justicia civil deje de ser instrumento fundamental para la tutela y el cumplimiento de los derechos de todos y sea desplazada por la injusticia, la discriminación y la explotación a manos de unos pocos. ■

# IMPARCIALIDAD Y APLICACIÓN DE LA LEY

Impartiality and the law enforcement

---

Josep Aguiló Regla

Doctor en Derecho. Profesor titular de la Universidad de Alicante,  
España, en Filosofía del Derecho y Derecho Internacional Privado.  
josep.aguiló@ua.es.

**Palabras clave**

Imparcialidad e independencia de los jueces, neutralidad,  
abstención, recusación, cultura jurídica.

**Key Words**

*Impartiality and the autonomy of judges, neutrality,  
abstention, recuse, law culture.*

**Pp. 94-109**

## Resumen

El presente documento analiza el tema de la imparcialidad de los jueces e introduce algunos nuevos elementos y planteamientos, como los principios, deberes y diferencias de independencia e imparcialidad de los jueces; el principio de imparcialidad, la abstención y la recusación; y el deber de imparcialidad, decisiones, motivos y críticas. De igual forma, se muestra cómo diferentes concepciones del derecho (por ejemplo, formalista legalista, positivismo normativista, post-positivismo —constitucionalismo— principialista) han construido de maneras diferentes el ideal del juez imparcial, lo que permitirá mostrar hasta qué punto nuestra cultura jurídica ha confundido neutralidad e imparcialidad.

## Abstrac

*This document analyzes the impartiality of the judges and introduces some new elements and approaches, as the principles, duties and differences on the autonomy and impartiality of the judges; the principle of impartiality, the abstention and recuse; and the duty of impartiality, decisions, reasons and critics. On the same way, it is shown how different conceptions of law (e.g. legalistic, normative positivism, post-positivism –constitutionalism—principle advocate) have built, on various ways, the ideal of the impartial judge, which will allow to demonstrate how our law culture has mixed neutrality and impartiality.*

## INTRODUCCIÓN

**E**n trabajos anteriores me he ocupado extensamente de los principios de independencia y de imparcialidad de los jueces (Aguiló Regla, 2003: 43 y ss; y 1997), donde me servía de algunos esquemas conceptuales traídos de la contemporánea teoría de la argumentación jurídica para arrojar algo de luz en la interpretación de los mismos. El resultado fue la construcción de estos dos principios relativos al rol de juez en el Estado de Derecho como “ideales regulativos”. En esta conferencia me propongo, en primer lugar, dar algunos pasos más en el análisis de la imparcialidad de los jueces introduciendo algunos nuevos elementos; y, en segundo lugar, mostrar cómo diferentes concepciones del Derecho han construido de maneras diferentes el ideal del juez imparcial. Ello permitirá mostrar hasta qué punto nuestra cultura jurídica ha confundido neutralidad e imparcialidad.

## INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DE LOS JUECES

### Los principios de independencia e imparcialidad de los jueces

Los destinatarios últimos (beneficiarios) de los principios jurídicos de independencia y de imparcialidad de los jueces no son los jueces mismos, sino los ciudadanos y los justiciables.

En consecuencia, la independencia y la imparcialidad se configuran principalmente como deberes de los jueces. Todos los jueces tienen el deber de ser independientes y de ser imparciales cuando realizan actos jurisdiccionales. Esto es muy importante porque hay una acusada tendencia a eliminar el aspecto crítico de estos principios y a reducir sus exigencias normativas a las garantías destinadas a hacer posible y/o facilitar el cumplimiento de esos deberes. El principio de independencia no es reducible jamás a las prohibiciones de asociación, a la inamovilidad, a la remuneración suficiente, al autogobierno de los jueces, al respeto por parte de otros poderes o agentes sociales, etc.; como tampoco el principio de imparcialidad es reducible al no parentesco, la no enemistad o el no interés en el objeto de litigio. Un juez no es independiente simplemente porque esté bien remunerado o sea inamovible, como tampoco es imparcial por el mero hecho de no sea recusable. Estas reducciones acaban transformando los deberes de independencia y de imparcialidad en una suerte de estatus o privilegio. En consecuencia, una correcta interpretación de los principios de independencia e imparcialidad de los jueces tiene que partir de la imputación de un deber de independencia y un deber de imparcialidad a todos y cada uno de los jueces cuando realizan actos jurisdiccionales.<sup>1</sup>

### Los deberes de independencia e imparcialidad de los jueces

¿En qué consisten los referidos deberes de los jueces? En mi opinión, conforman la peculiar forma de cumplimiento del Derecho que el Derecho exige a los jueces. Independiente e imparcial es el juez que aplica el Derecho (actúa conforme al deber, en correspondencia con el deber, su conducta se adapta a lo prescrito) y que lo hace por las razones que el Derecho le suministra (motivado, movido por el deber). Por decirlo de manera breve, en el ideal del Estado de Derecho de un juez independiente e imparcial hay algo muy parecido a la exigencia kantiana para la conducta moral, pero referido al marco institucional del Derecho: que la explicación y la justificación de la conducta coincidan. El ideal de un juez independiente e imparcial designa a un juez que no tiene más motivos para decidir que el cumplimiento del deber. El cumplimiento del deber es tanto la explicación como la justificación de las decisiones que toma. O dicho de otra forma, en el ideal de un juez independiente e imparcial los motivos por los que el juez decide (la explicación de la decisión) coinciden con la motivación (la justificación) de la decisión.

### El sentido de los deberes de independencia e imparcialidad de los jueces

Así entendidos, como generadores de deberes para los jueces, los principios de independencia y de imparcialidad de los jueces tratan de proteger dos cosas diferentes. Por un lado, el derecho de los ciudadanos a ser juzgados desde el Derecho y sólo desde el Derecho (la legalidad de la decisión). Los deberes de independencia e imparcialidad

<sup>1</sup> Un ejemplo de postura inadecuada en el análisis de estos principios es el siguiente: “La independencia judicial constituye, hoy en día, un postulado constitucional (art. 117.1 CE) que tiene por objeto garantizar la plena libertad de los jueces y magistrados en el ejercicio de su función jurisdiccional, estando sometidos únicamente al imperio de la ley [...] la independencia judicial supone la posibilidad de decidir los casos particulares según conciencia [...]” (Picó i Junoy, 1998: 30 y ss). En el primer trabajo citado (Aguiló Regla, 2003: 43 y ss) critico dos grandes deformaciones de la idea de independencia judicial. La primera de estas deformaciones es concebir la independencia como autonomía, como libertad.

son, en este sentido, los correlatos del derecho de los ciudadanos a ser juzgados desde el Derecho (y sólo desde el Derecho). Pero, por otro lado, tratan de proteger también la credibilidad de las decisiones y de las razones jurídicas (la credibilidad de la decisión). Las limitaciones al derecho de asociación de los jueces, los regímenes de incompatibilidades, las causas de abstención y recusación no deben verse sólo —ni tal vez fundamentalmente— como juicios previos de inclinación a la prevaricación, sino más bien como intentos de salvaguardar la credibilidad de las razones jurídicas. Sobre ello volveré enseguida.

## LA IMPARCIALIDAD DE LOS JUECES

### ¿En qué se diferencian el deber de independencia y el deber de imparcialidad?

Cómo se ha visto, la independencia y la imparcialidad responden al mismo tipo de exigencias: tratan de proteger el derecho de los ciudadanos a ser juzgados desde el Derecho y tratan de preservar la credibilidad de las decisiones y las razones jurídicas. Y para ello pretenden controlar los móviles (los motivos) por los cuáles el juez decide. ¿En qué se diferencian, pues? La independencia, el deber de independencia, trata de controlar los móviles del juez frente a influencias extrañas al Derecho provenientes desde fuera del proceso jurisdiccional, es decir, provenientes del sistema social en general. Por tanto, el juez debe ser independiente frente a otros jueces, frente a otros poderes del Estado, frente a la prensa, frente a organizaciones sociales, frente a la Iglesia, etc. La imparcialidad, el deber de imparcialidad, por el contrario, trata de controlar los móviles del juez frente a influencias extrañas al Derecho provenientes desde dentro del propio proceso jurisdiccional. En este sentido, el deber de imparcialidad puede definirse como un deber de independencia frente a las partes en conflicto y/o frente al objeto de litigio. Un juez debe ser independiente respecto del sistema social (no debe someterse —estar sujeto— a personas ni debe cumplir funciones de representación) y debe ser imparcial (es decir, independiente) respecto de las partes en conflicto y/o el objeto del litigio.<sup>2</sup>

### El principio de imparcialidad, la abstención y la recusación

Analicemos brevemente las instituciones de la abstención y de la recusación. El sentido inmediato de estas dos instituciones procesales parece claro: preservar la legalidad de

<sup>2</sup> Dada la peculiar posición del juez dentro del orden jurídico, que implica que el juez debe resolver los casos con sujeción sólo a normas (independencia) y sin intereses en el proceso (imparcialidad), las exigencias derivadas de ambos principios tienden a confundirse. Sin embargo, una buena manera de mostrar la separación entre ambos principios es darse cuenta que el deber de independencia puede regir sin que lo haga el de imparcialidad; o, dicho de otra manera, que la independencia como deber es compatible con la parcialidad. Ese es, por ejemplo, el caso de los abogados. Así, por ejemplo, en el preámbulo del Código Deontológico de la Abogacía Española puede leerse “La independencia del Abogado resulta tan necesaria como la imparcialidad del juez, dentro de un Estado de Derecho”. Reproduzco a continuación algunos incisos del artículo 2 del referido Código relativo a la independencia: “1. La independencia del Abogado es una exigencia del Estado de Derecho y del efectivo derecho de defensa de los ciudadanos, por lo que para el Abogado constituye un derecho y un deber. 2. Para poder asesorar y defender adecuadamente los legítimos intereses de sus clientes, el Abogado tiene el derecho y el deber de preservar su independencia frente a toda clase de injerencias y frente a los intereses propios y ajenos. 3. El abogado deberá preservar su independencia frente a presiones, exigencias o complacencias que la limiten, sea respecto de los poderes públicos, económicos o fácticos, los tribunales, su cliente mismo o incluso sus propios compañeros o colaboradores [...]”.

las decisiones judiciales; evitar que la presencia en el juez de motivos para decidir provenientes del proceso y extraños al Derecho puedan llevarle a desviarse de la legalidad en la toma de sus decisiones. Obviamente ello es así, pero no agota el análisis de estas dos instituciones porque, en mi opinión, no constituye el núcleo central de las mismas. Bien mirado, no tiene mucho sentido pensar que el juez que se abstiene está diciendo algo así como que si juzgara, dadas las circunstancias, se le podría debilitar tanto la voluntad que podría llegar a prevaricar o que se le podría nublar de tal forma el entendimiento que no llegaría a discernir cuál era la solución correcta del caso. Lo mismo puede decirse respecto del juez que admite la recusación de un compañero: no parece tener mucho sentido interpretar la aceptación de una recusación como un juicio previo (o prejuicio) de inclinación a la prevaricación o a la incapacitación para la formación correcta del juicio. Si pensáramos que esa es la interpretación correcta de estas instituciones no cabe duda de que realmente resultaría muy duro abstenerse o admitir una recusación. En mi opinión, las cosas se ven mucho más claras si estas instituciones se interpretan de una manera menos inmediata y no redundante con la exigencia de legalidad de las decisiones jurisdiccionales.

En efecto, la abstención y la recusación protegen no sólo el derecho de los ciudadanos a ser juzgados desde el Derecho (legalidad de la decisión), sino también y fundamentalmente la credibilidad de las decisiones y las razones jurídicas. Lo que, en realidad, reconoce el juez que se abstiene (o el que admite una recusación) es que si no lo hiciera su decisión podría ser vista como motivada por razones distintas a las suministradas por el Derecho y, por tanto, la decisión podría perder su valor. La decisión podría interpretarse a partir de razones con un potencial explicativo tan alto como el parentesco o el interés en el proceso y, en consecuencia, resultar deslegitimada. La decisión, al contar con una explicación verosímil distinta del simple cumplimiento del deber por parte del juez, podría perder su autoridad. Este aspecto de actuar en defensa de la credibilidad de las razones y las decisiones judiciales no es marginal ni meramente secundario, es consustancial a la abstención y a la recusación.<sup>3</sup> Y ello es así porque nada hay más distorsionador para el buen funcionamiento del Estado de Derecho que el que las decisiones judiciales se interpreten (o puedan ser interpretadas) como motivadas por razones extrañas al Derecho; y que las argumentaciones que tratan de justificarlas se vean como meras racionalizaciones.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> "En materia de justicia incluso las apariencias tienen importancia..." (Plácido Fernández-Viagas, 1997: 136 y ss).

<sup>4</sup> Si todo lo anterior es acertado entonces creo que hay razones para estar en desacuerdo con la que me parece que es la doctrina jurisprudencial dominante a propósito de las causas de abstención y de recusación; la que afirma que se trata de causas tasadas y que, por tanto, considera que debe excluirse la aceptación de otras posibles causas. No es este el lugar apropiado para detenerse en extenso en ello, pero me parece que lo que hace esa línea jurisprudencial no es más que confundir el principio jurídico de la imparcialidad con las reglas jurídicas de la imparcialidad. En realidad, el principio de imparcialidad es la razón (justificativa) por la que se han establecido las reglas, es decir, las causas de abstención y recusación; y precisamente por ello, el principio no puede quedar reducido a esas reglas. Como todos sabemos las reglas en general tienen una formulación que hace que en ocasiones su aplicación pueda generar casos anómalos de infrainclusión o suprainclusión a la luz de las razones justificativas subyacentes a las mismas (los principios). Y si esto es así, no tiene sentido negar toda posibilidad a que se produzca un caso en el que a la luz del principio de imparcialidad parezca plenamente justificada la abstención o la recusación, aunque dicho caso no sea estrictamente subsumible en ninguna de las reglas de recusación previstas; es decir, no tiene sentido negar toda posibilidad de infrainclusión de las reglas. Como tampoco tiene sentido negar toda posibilidad de sobreinclusión de las reglas. Este último es el caso, me parece, de la recusación del magistrado del Tribunal Constitucional Pablo Pérez Tremps. En definitiva, no hay razón para que la dialéctica principios/reglas no opere en esta materia, como sí lo hace en las demás.

### Deber de imparcialidad, decisiones, motivos y críticas

Conforme a la caracterización que se ha hecho hasta ahora, el análisis del deber de imparcialidad exige distinguir entre los “motivos para decidir” y “el contenido de las decisiones”, entre otras cosas, porque ello permitirá separar dos tipos de críticas distintas que cabe dirigir contra las decisiones judiciales. El deber de imparcialidad, en su vertiente negativa, prohíbe al juez decidir (actuar) por motivos incorrectos y, en su vertiente positiva, le obliga a hacerlo por motivos correctos. Más adelante trataré de mostrar las implicaciones que se derivan de esto. Por el momento repárese en lo siguiente. Una decisión judicial de contenido correcto (aplicación correcta de la ley) pero tomada por motivos incorrectos resulta, en términos normativos, inaceptable, inasumible. Por ejemplo, si un juez decide conforme a la ley porque la ley favorece sus intereses en el proceso o a la parte de la que él es partidario, el resultado es que esa decisión no es legítima, no conforma una autoridad legítima en ningún sentido de la expresión. El acierto en la aplicación de la ley no convalida la incorrección de los motivos, no convierte en autoridad legítima a quien no reúne las condiciones necesarias para serlo. Por el contrario, en términos normativos, el error en la aplicación de la ley no contamina la corrección de los motivos por los cuales el juez actuó.

El siguiente cuadro muestra todas las combinaciones posibles en los juicios de corrección/incorrección de “los motivos para decidir” y de “el contenido de la decisión”; así como las reacciones congruentes del aceptante del Derecho y del escéptico hacia el Derecho. Todo ello se explica a continuación.

| CASO.<br>TIPO DE JUEZ   | MOTIVOS PARA<br>DECIDIR | CONTENIDO<br>DE LA DECISIÓN.<br>APLICACIÓN DE<br>LA LEY | ACEPTANTE.<br>ACTITUD CRÍTICA<br>INTERNA  | ESCÉPTICO.<br>ACTITUD CRÍTICA<br>EXTERNA                       |
|---|-------------------------|---|---|--|
| A.<br><i>El imparcial acertado</i><br>(correcto-correcto)     | Correctos               | Correcta  | Aceptación de la decisión.  | No hay criterios de corrección, solo simulación de corrección. |
| B.<br><i>El imparcial equivocado</i><br>(correcto-incorrecto) | Correctos               | Incorrecta  | Acatamiento sin aceptación.<br>Crítica interna al contenido de la decisión.                                     | No hay criterios de corrección, sólo simulación de corrección. |
| C.<br><i>El parcial-legal</i><br>(incorrecto-correcto)        | Incorrectos             | Correcta  | Deslegitimación de la decisión.<br>No ha lugar a la aceptación de la decisión dada la simulación de corrección. | No hay criterios de corrección, solo simulación de corrección. |
| D.<br><i>El parcial-ilegal</i><br>(incorrecto-incorrecto)     | Incorrectos             | Incorrecta  | Deslegitimación de la decisión.<br>No ha lugar a la crítica interna del <i>contenido</i> de la decisión.        | No hay criterios de corrección, solo simulación de corrección. |

Detengámonos brevemente en cada uno de los casos.

**A. El caso del “imparcial acertado”** (correcto-correcto) ilustra la situación en que conforme a criterios internos al Derecho se valora que la decisión que el juez ha tomado es la decisión correcta y, además, se considera que lo ha hecho por los motivos correctos (es decir, porque era su deber). Quien asuma el punto de vista del aceptante (adopte una actitud crítica interna) y considere que este es el caso, se ve constreñido a aceptar la decisión. El interés de este caso, sin embargo, no radica en determinar cuál es la actitud interna coherente (porque es bastante obvia), sino en que permite mostrar cómo con independencia de los motivos concretos del juez que decide o del contenido de la decisión tomada siempre cabe la adopción por parte del observador de una actitud escéptica hacia las decisiones y las argumentaciones judiciales. La actitud escéptica hacia las normas y las razones jurídicas genera una crítica externa a las decisiones judiciales. Por hipótesis, siempre hay una infinidad de propiedades del juez y/o del caso que pueden suministrar un esquema de interpretación y explicación de la decisión al margen de las razones jurídicas. El género, el origen de clase, la religión, la ideología, la prensa y un largo etc. pueden utilizarse como base de las explicaciones y de las críticas externas. En este sentido, la crítica externa es siempre posible y, en alguna medida, ineliminable. Ahora bien, este tipo de crítica externa que es el resultado de una actitud escéptica frente a las normas y las razones jurídicas desemboca necesariamente en una actitud también escéptica hacia la imparcialidad. Por ello, las críticas externas que son sólo el producto de una actitud escéptica hacia el Derecho en general, en realidad no dicen nada a propósito de ninguna decisión, en concreto, ni de ningún juez, en particular. Como se verá inmediatamente, una cosa es la crítica externa al Derecho (que es ineliminable pero que tampoco aporta mucho en el análisis de la imparcialidad) y otra, la crítica externa a una decisión en concreto. En efecto, la crítica externa -la que afirma la presencia de un factor de explicación relevante y extraño al Derecho- individualizada para un caso concreto, de forma que habla de los motivos concretos de un juez para decidir en un determinado sentido, en realidad, deja de ser externa para pasar a ser normativa y deslegitimadora. La acusación de simulación de corrección adquiere tintes muy diferentes según que sea el producto de una actitud escéptica del observador hacia el Derecho o el resultado de una observación sobre un cierto juez y una cierta decisión en concreto.<sup>5</sup>

**B. El segundo caso, el del “imparcial equivocado”** (correcto-incorrecto) es idóneo para ilustrar lo que es una típica crítica interna a una decisión judicial. No se cuestionan los motivos por los cuales el juez decidió, se asumen como correctos, pero se critica la decisión tomada. La incorrección de la decisión se atribuye a un error, no a una deficiente o desviada motivación subjetiva del juez. Como cuestión de hecho, es obvio que desde

<sup>5</sup> En un muy sugerente trabajo, Andreas Schedler se pregunta “¿Cómo sabemos si nuestros jueces realmente actúan de manera imparcial? ¿Cómo sabemos que llegan a sus decisiones con base en la ley y nada más que en la ley? [...] A veces confiamos en nuestros jueces y no cuestionamos ni su integridad ni su competencia [...] Sin embargo, en el momento en que empezamos a preguntarnos acerca de los fundamentos legales de las decisiones judiciales, en el momento en que empezamos a dudar de la imparcialidad de los actores judiciales, nos adentramos en un terreno complejo, disputado y frustrante”. A partir de ahí, desarrolla y opone las críticas internas a las críticas externas a la imparcialidad judicial (Schedler, 2005: 66 y ss).

una perspectiva interna la magnitud del error puede configurarse como un indicio de haber actuado por motivos incorrectos. Pero, en general, en condiciones normales, la crítica a las decisiones judiciales suele ser interna; se critica la decisión pero no se deslegitima su autoridad: “se acata, pero no se comparte”. Igual que en el caso anterior, la crítica externa al Derecho, o meramente escéptica, es siempre posible e ineliminable.

*C. El tercer caso, el del “parcial-legal”* (incorrecto-correcto), ilustra perfectamente lo que es la deslegitimación de una decisión por la deslegitimación de quien la toma. Quien decidió no debió decidir por no ser imparcial, es decir, por no reunir un requisito esencial de la legitimidad de la jurisdicción. Así vista, la presencia de los motivos correctos es condición necesaria para la aceptación o el acatamiento de la decisión. Desde la perspectiva interna, la creencia de que la decisión fue producida por motivos prohibidos lleva inexorablemente a la consideración de que la “motivación” de la decisión es pura simulación de corrección; es decir, lleva a la misma conclusión del escéptico, pero con la diferencia de que no es el producto de una actitud general frente al Derecho, sino de la interpretación de la concreta conducta de un juez en una ocasión determinada. Sin imparcialidad, la decisión del juez no tiene autoridad.

*D. En el último caso, el del “parcial-ilegal”* (incorrecto-incorrecto), faltan las dos condiciones básicas para la legitimidad de las decisiones jurisdiccionales: imparcialidad (motivos correctos) y legalidad (aplicación correcta de la ley). Aquí, ocurre igual que en el caso anterior, la actitud interna hacia el Derecho lleva a realizar una crítica externa al contenido de la decisión, de forma que la argumentación de la decisión se ve como pura simulación de justificación (pura racionalización, en el sentido peyorativo de la expresión).

Antes de abandonar este apartado, conviene realizar algunas observaciones en relación con el cuadro y lo dicho hasta ahora. En mi opinión, el cuadro resulta extraordinariamente útil en términos conceptuales. Sólo separando los juicios de corrección relativos a los motivos del juez para decidir de los juicios de corrección relativos a la aplicación de la ley (legalidad de la decisión) se entienden correctamente las exigencias normativas derivadas del principio de imparcialidad. Los cuatro casos en él distinguidos vienen a ser tipos ideales que permiten fijar con claridad las reacciones críticas a las decisiones judiciales. Ahora bien, esta utilidad conceptual no puede servir para ocultar las dificultades de todo tipo que supone emitir los referidos juicios de corrección en casos reales, concretos. Para darse cuenta de estas dificultades es suficiente con reparar en el carácter esencialmente controvertido tanto de la determinación de la corrección de los motivos por los cuales un juez decide (se trata de una cuestión de prueba de intenciones y de interpretación de conductas) como de la determinación de la corrección de la aplicación del Derecho (la persistencia de las controversias normativas es una de las razones que se usan para justificar la imposición de una decisión de autoridad). Pues bien, quien sea consciente del carácter altamente controvertido de los juicios concretos que están en la base de las actitudes críticas internas, comprenderá por qué la eficacia del principio de imparcialidad abre la puerta a dos riesgos ciertos. El primero de estos riesgos, que lo po-

demos llamar “el bloqueo corporativo a las críticas de parcialidad”, consiste en que, dadas las dificultades para probar la actuación concreta por motivos incorrectos, ante cada crítica de parcialidad se cierran filas en defensa de la “honorabilidad de los jueces”, de forma que queden bloqueadas las críticas genuinas de parcialidad. El segundo de estos riesgos, que viene a ser el inverso del anterior, lo podríamos llamar el del “uso estratégico (o abuso) de las críticas de parcialidad”. En efecto, hay que reconocer que los jueces se hallan permanentemente expuestos al uso estratégico (no genuino) de las críticas de parcialidad y que, en este sentido, su vulnerabilidad es alta: cualquier factor externo, verosímil y relevante, puede valer para deslegitimar por parcial a un juez en una ocasión determinada.

Y, finalmente, una última observación que, en realidad, es una consecuencia práctica de la anterior. Un juez consciente de los dos riesgos recién mencionados debe procurar, por un lado, evitar generar esquemas de interpretación verosímiles que puedan alimentar el uso estratégico de la crítica deslegitimadora y, por otro, evitar los juicios genéricos que bloquean las críticas internas de parcialidad. Si bien se considera, tanto las actitudes escépticas hacia la imparcialidad (la imparcialidad es imposible) como las corporativas (la parcialidad es imposible) escapan de la actitud normativa que exige el “principio de imparcialidad”.<sup>6</sup>

### IMPARCIALIDAD Y APLICACIÓN DE LA LEY

El ideal de un juez independiente e imparcial es el de un juez que aplica el Derecho y que lo hace por los motivos que el Derecho le suministra. Por ello, el análisis de estos principios exige la distinción entre “el contenido de la decisión” y “los motivos de la decisión”. En realidad, esta distinción es paralela a la que “desde siempre” han menejado los procesalistas y que distingue entre lo que llaman “las garantías objetivas” y “las garantías subjetivas” de la jurisdicción o de la administración de justicia. La garantía objetiva central es el principio de legalidad, la legalidad de la decisión. En nuestra terminología, la aplicación correcta de la ley. La garantía subjetiva central son los principios de independencia e imparcialidad, que la decisión la tome un juez independiente e imparcial. En nuestra terminología, un juez que decide por los motivos correctos, los que le suministra el Derecho.

Lo anterior puede ser aceptado por todo el mundo, puede constituir un lugar común para todos aquellos que adoptan una actitud no escéptica frente al Derecho y su capacidad de guiar las conductas de los individuos y de suministrar razones para decidir. Pero para continuar el análisis hay que abandonar, me parece, el terreno de los lugares comunes para adentrarse en las diferentes concepciones sobre el Derecho y su aplicación. En particular, aquí voy a referirme a las tres siguientes concepciones

<sup>6</sup> Recuérdese, por ejemplo, el titular del diario *El País*, del 6 de marzo de 2008, a propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Andalucía en que se reconocía la objeción de conciencia frente a la asignatura “Educación para la Ciudadanía”: “El padre inspira, el hijo juzga”. ¿Se trata de una crítica interna y genuina o de un uso estratégico de la crítica?

no escépticas: el formalismo legalista, el positivismo normativista y el post-positivismo (constitucionalismo) principialista.<sup>7</sup> Son tres concepciones del Derecho (y de su aplicación) que proyectan tres imágenes diferentes de la imparcialidad.

### **El formalismo legalista**

Para el formalismo legalista, el Derecho viene a coincidir esencialmente con la ley. El principio de legalidad y/o el imperio de la ley interpretados en su sentido formal constituyen su gran bandera ideológica, son el componente civilizatorio máximo del Derecho. Todo el formalismo legalista bebe del modelo del “Gobierno de las leyes” frente al -en su opinión- vetusto modelo del “Gobierno de los hombres”. Solo las decisiones estrictamente *sub lege* son decisiones legítimas. Ahora bien, este aspecto ideológico es un componente necesario del formalismo legalista, pero no es suficiente para su caracterización. Hay que añadir otras dos tesis centrales: a) el Derecho es completo, es decir, da una solución para cada caso; y b) el Derecho es cerrado, está perfectamente separado de su ambiente (de los otros sistemas normativos). Estas dos tesis del formalismo determinan completamente su concepción de la aplicación del Derecho y, en consecuencia, de la imparcialidad. Si en el Derecho (en la ley) hay una solución para cada caso, la tarea del juez consiste en encontrarla, hallarla. El razonamiento jurídico es exclusivamente subsuntivo y la tarea del juez es de naturaleza esencialmente técnica, teórica y/o cognoscitiva (y, en este sentido, avalorativa). Ello es así porque, entre otras cosas, al ser (estar) cerrado, el Derecho no se abre nunca a la deliberación práctica general, a la razón práctica. En definitiva, para esta concepción aplicar el Derecho consiste en resolver un problema teórico, no en decidir una cuestión práctica. Es lo más parecido a un problema de cálculo: al igual que ocurre con las sumas o las ecuaciones, los problemas jurídicos no se deciden, se resuelven.

Conforme con estos planteamientos, el formalismo legalista viene a reducir la imparcialidad del juez a la neutralidad en la aplicación de la ley (aplicación neutral de la ley).<sup>8</sup> A partir de ahí, se pueden extraer algunos corolarios:

- a) El juez imparcial (neutral) es necesario para garantizar la objetividad en la aplicación de la ley.
- b) Las causas de abstención y de recusación son instrumentos necesarios para asegurar la objetividad en la aplicación de la ley.
- c) Más allá de lo anterior, el juez que abandona la neutralidad en la aplicación de la ley, que realiza valoraciones e impregna de subjetividad la resolución del caso, traiciona el ideal de un juez imparcial.

<sup>7</sup> Me he ocupado de la oposición entre el paradigma positivista y el post-positivista en el Cap. I de Aguiló Regla (2008).

<sup>8</sup> El último epígrafe de este trabajo está dedicado a distinguir entre imparcialidad y neutralidad.

Si bien se considera, los principios de independencia y de imparcialidad de los jueces entendidos a la manera en que lo hace el formalismo legalista expresan más que un ideal regulativo relativo a los jueces, un ideal regulativo relativo al Derecho, a cómo deben ser las leyes. El Derecho ideal (el que hace posible una administración de justicia ideal) es aquél en el que la garantía subjetiva de la justicia (el juez imparcial) queda reducida a la garantía objetiva de la justicia (legalidad de la decisión).<sup>9</sup> Una legalidad sin subjetividad. Esta concepción del Derecho (y de su aplicación) ha jugado históricamente un papel muy importante en lo que podríamos llamar “la invisibilidad de los jueces” para el sistema jurídico. Conforme a estos planteamientos, los jueces son intercambiables; su selección debe estar guiada solo por la excelencia en el conocimiento de las leyes; y el buen juez es el que no se nota, el juez invisible...

### El positivismo normativista

El positivismo normativista<sup>10</sup> comparte con el formalismo legalista la idea de que la mayor parte de las funciones civilizatorias que el Derecho puede cumplir están vinculadas con la idea de normas claras y precisas. Todas las funciones de certeza, de estabilización de expectativas, están vinculadas a la noción de regla jurídica. El positivismo normativista comparte, pues, con el formalismo el ideal “del gobierno de las leyes” (en el sentido de reglas). Ahora bien, se diferencia de éste en dos aspectos esenciales. El primero de estos aspectos es la idea de complejidad del Derecho. El Derecho es un fenómeno social muy complejo de naturaleza convencional. En el Derecho todo es convención, pero no todo responde a estructuras formales. El segundo aspecto es que, si bien el Derecho es limitado (esto es, acaba donde acaba la convención), también lo es que está (necesariamente) abierto en el sentido de que no da (y no es posible que dé) una solución para cada caso (piénsese, por ejemplo, en la tesis de la textura abierta del lenguaje de las reglas). En este sentido, el positivismo normativista viene a representar un legalismo que ha asumido las críticas que la filosofía analítica de los lenguajes naturales ha dirigido a propósito de las posibilidades (y/o las dificultades) de la comunicación. Para el positivismo normativista, el razonamiento jurídico es también esencialmente subsuntivo; pero, a diferencia del formalismo, sostiene que, además de casos resueltos, en el Derecho hay también casos no resueltos. Es decir, sostiene que en el Derecho hay claridad pero también indeterminación.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Con gran frecuencia se remite el ideal del “juez imparcial” al ideal de la “ley precisa”, confundiendo, me parece, las exigencias de legalidad con las de imparcialidad. En este sentido, por ejemplo, escribe Ferreres: “Sólo si la ley es precisa puede el Parlamento ‘transmitir’ al juez imparcialidad. El juez podrá ser imparcial sólo si resuelve el caso con arreglo a un criterio preexistente, elaborado en otro lugar, en tiempo no litigioso. Si la ley es imprecisa, en cambio, se abre un espacio de poder para el juez, y existe entonces el riesgo de que el juez, al concretar la ley en una dirección en lugar de otra, lo haga para beneficiar o perjudicar a una de las partes” (Ferreres Comella, 2002: 52-53).

<sup>10</sup> Herbert Hart es el autor más representativo de esta concepción del Derecho (H. L. A. Hart, 1980).

<sup>11</sup> En España quien mejor representa esta línea de pensamiento es, en mi opinión, Francisco Laporta, quien ha publicado recientemente un libro imprescindible sobre el ideal del imperio de la Ley. En él se puede leer: “Pero mis exploraciones no suponen que el ideal regulativo del imperio de la ley sea por eso un valor exhaustivo, que suministre siempre soluciones idéneas, que presente al derecho como un todo completo y coherente que disponga siempre de una respuesta ajustada a derecho. El imperio de la ley no es capaz por sí solo de satisfacer todas las demandas de juridicidad o de justicia. Tiene precisamente unos límites que pueden formularse negativamente. En primer lugar, no siempre el Derecho suministra una respuesta jurídica al caso [...] Entonces el juez se ve forzado a crear derecho *ex nihilo* [...]” (Laporta, 2007: 218).

Pues bien, en este marco ¿cómo queda la imparcialidad? Para captar la naturaleza de las operaciones implicadas en la aplicación del Derecho es necesario, para esta concepción, distinguir entre “casos regulados” (resueltos por las reglas jurídicas) y “casos no regulados” (no resueltos por las reglas). Para el positivismo normativista, el esclarecimiento del ideal de un juez imparcial exige distinguir estas dos situaciones: a) La imparcialidad expresa un ideal jurídico cuando el juez se halla ante un caso resuelto por las reglas; y como ideal jurídico se reduce a neutralidad, a aplicación neutral (objetiva, no valorativa) de la ley.<sup>12</sup> b) La imparcialidad se convierte en un ideal **extrajurídico** cuando el juez se halla ante un caso no resuelto, porque el Derecho sólo alcanza hasta donde alcanza la convención vigente. Todo lo que está más allá de la convención vigente no es Derecho; es el resultado del ejercicio de la discrecionalidad entendida como libertad y, en este sentido, expresión de subjetividad. Imaginemos que un juez se encuentra ante un caso no resuelto por las reglas jurídicas; por ejemplo, porque conforme a los estándares interpretativos vigentes, las reglas permiten tres soluciones distintas. La solución que finalmente “elige” el juez está, por definición, más allá de lo que el Derecho exige. Luego, si ello es así, la explicación de la decisión tomada (de la elección realizada) tendrá que incluir necesariamente componentes relativos a la subjetividad del juez (a las preferencias del juez) que estarán siempre más allá del puro cumplimiento del deber impuesto por el Derecho, por la convención vigente. Cuando el caso no está resuelto por las reglas jurídicas, entonces no cabe hablar de aplicación neutral del Derecho; y las valoraciones que el juez realiza podrán ser, todo lo más, expresión de algún ideal extrajurídico de imparcialidad.

De todo lo dicho, pueden extraerse algunos corolarios.

- a) El juez imparcial (neutral) es necesario para garantizar la objetividad en la aplicación de la ley, cuando esta es posible. Ante un caso no resuelto por las reglas jurídicas (es decir, un caso en el que no puede hablarse de aplicación neutral de la ley) la imparcialidad deviene un ideal extrajurídico.
- b) Las causas de abstención y recusación son instrumentos necesarios para asegurar la objetividad en la aplicación de la ley cuando esta es posible. Cuando se está ante un caso no resuelto por las reglas entonces no cabe hablar de aplicación objetiva del Derecho, y las causas de abstención y recusación aseguran únicamente un relativo equilibrio entre las partes en conflicto.
- c) Parcial es, en todo caso, el juez que incurre en causas de abstención y recusación. También lo es el que abandona la neutralidad (la objetividad) en la aplicación de la

<sup>12</sup> Un trabajo reciente que refleja perfectamente estos planteamientos es Navarro, Pablo E.: “La aplicación neutral de conceptos valorativos” (en prensa, aparecerá en *Analisi e diritto*, 2008). En él, siguiendo a Carlos Alchourrón y Eugenio Bulygin, sostiene que el uso y la aplicación de conceptos valorativos no implica realizar valoraciones, puesto que en la medida en que exista una **convención** pueden ser usados descriptivamente, y que, en consecuencia, cabe su aplicación **neutral**. Así, puede leerse: “[...] cuando un juez aplica un concepto valorativo no es necesario que use a ese predicado para imponer sus propias valoraciones en una determinada situación, sino que puede intentar determinar a qué cosas se refieren los miembros de su comunidad mediante esos conceptos” [en el original, pág. 4].

ley cuando esta es posible (realizando valoraciones e impregnando de subjetividad la aplicación de la ley).

### El post-positivismo (constitucionalismo) principialista

El post-positivismo principialista<sup>13</sup> sostiene que en el Derecho no sólo hay reglas —normas jurídicas que excluyen la deliberación práctica— sino que también hay principios.<sup>14</sup> Los principios son un tipo de normas que dotan de un sentido protector y/o promocional de ciertos bienes a las reglas y cuya aplicación, a diferencia de lo que ocurre con las reglas, exige siempre deliberación práctica. Por tanto, además de subsunción, la aplicación del Derecho exige “ponderación”; y esta es una operación esencialmente valorativa, práctica. Por otro lado, conforme a esta concepción, el Derecho no debe ser visto sólo como un conjunto o un sistema de normas; es también una “práctica social” que no se entiende en toda su dimensión si se la reduce a lo que sería su puro aspecto externo o convencional. Participar en una práctica no es sólo reproducir conducta ya pautada, es también desarrollarla coherentemente cuando la convención resulta, en algún sentido, insuficiente. Por tanto, el Derecho no es algo que simplemente está ahí, fuera de los sujetos, y que se objetiva con unos perfiles nítidos y acabados. La idea de coherencia normativa va perfilando los límites de lo jurídico a medida que ello va siendo necesario, entre otras cosas porque “el razonamiento jurídico es un caso especial del razonamiento práctico general” (Alexy, 1989). En consecuencia, para el post-positivismo, la distinción relevante ya no es la que opone caso regulado (resuelto por las reglas) a caso no regulado (no resuelto por las reglas), sino la que opone caso fácil a caso difícil. Un caso es fácil cuando la solución es el resultado de aplicar una regla del sistema y dicha solución es consistente (lógicamente compatible) con las otras reglas del sistema y coherente (valorativamente compatible) con los principios del sistema. Por el contrario, un caso es difícil cuando la solución no proviene directamente de la aplicación de una regla del sistema, sino que hay que encontrarla como la respuesta a una cuestión práctica que requiere desplegar una intensa actividad deliberativa y justificativa. Un caso fácil no exige deliberación, sino simple aplicación de la regla (*juris-dictio*, decir el Derecho para el caso). Un caso difícil exige deliberación práctica (*juris-prudentia*, ponderar el Derecho para el caso). Desde esta concepción, la discrecionalidad del juez, o del aplicador en general, no se concibe ya como libertad en el sentido de permitido elegir entre las opciones posibles, sino más bien en el sentido de responsabilidad, de ese tipo especial de deberes que llamamos responsabilidades (Lifante Vidal, 2002: 424 y ss.).

Con este bagaje ¿cómo queda la imparcialidad? Lo primero que hay que darse cuenta es de que los predicados “neutralidad” e “imparcialidad” vuelven a concebirse plenamente como relativos a los sujetos llamados a aplicar la ley o a deliberar sobre la solución del caso, no se predicán de los resultados de la aplicación o de la solución. El juez es el que debe ser neutral o imparcial, no la aplicación de la ley. Por tanto, se recupera la imparcialidad

<sup>13</sup> El autor más representativo de esta corriente de pensamiento jurídico es Ronald Dworkin Dworkin: 1984; 1985; y 1986).

<sup>14</sup> En España una defensa importante del papel de los principios en el Derecho se encuentra en Atienza, y Ruiz Manero (1996).

(y también la neutralidad) como garantía subjetiva de la administración de justicia. El último apartado de este trabajo será un breve excursus sobre la imparcialidad y la neutralidad así entendidas, como exigencias relativas a un tercero frente a partes en conflicto.

La segunda cosa en la que hay que reparar es que lo anterior es así, entre otras cosas, porque ya no hay ningún espacio para poder reducir todo el Derecho a la ley (o, en términos teóricos, todo el Derecho a las reglas jurídicas) y, en consecuencia, mirar la aplicación del Derecho como si fuera una cuestión puramente teórica y/o avalorativa. En el Derecho hay reglas y, en consecuencia, hay razonamientos subsuntivos. Pero también hay principios; y guiarse por (o aplicar) principios exige un tipo de razonamiento, la ponderación, que es distinto del razonamiento subsuntivo y que, además, es siempre valorativo.<sup>15</sup> Ahora bien, lo realmente significativo es la consideración de que la ponderación de principios es una operación más básica que la subsunción. Las reglas no se entienden ya como meras manifestaciones de voluntad de la autoridad que las ha dictado, sino como el resultado de una ponderación de los principios relevantes llevada a cabo por la autoridad. Ello supone que la dimensión valorativa y justificativa del Derecho adquiere una relevancia fundamental (Aguiló Regla, Atienza, y Ruiz Manero, 2007: 17 y ss.). El cambio central está, por tanto, en la consideración de que ser leal a las reglas no es serlo sólo a su expresión (porque no son sólo manifestaciones de voluntad), sino a sus razones subyacentes, al balance de principios que pretenden reflejar, a sus propósitos protectores y/o promocionales de derechos. La lealtad a las reglas, y a su expresión, es un componente de la lealtad al Derecho, pero el Derecho está compuesto por principios y por reglas. Por ello, incluso la máxima lealtad a las reglas presupone la realización de valoraciones.<sup>16</sup>

La tercera idea que se sigue es que, al igual que ocurría con el formalismo, el ideal de un juez independiente e imparcial es coherente con el ideal de la única respuesta para cada caso. Si el ideal de un juez independiente e imparcial alude a un juez en el que la explicación y la justificación de la decisión coinciden; es decir, en el que los motivos por los que decide coinciden con la motivación (la justificación) de la decisión. O lo que es lo mismo, que no tiene más motivos para decidir que aquello que lo justifica. Entonces, el ideal de un juez independiente e imparcial presupone que es posible encontrar en el Derecho una la solución para cada caso. La diferencia radica en que mientras que el formalismo construye la aplicación del Derecho como una cuestión teórica no comprometida en términos prácticos y/o valorativos (neutral), el post-positivismo la construye como una cuestión práctica y valorativa.

## IMPARCIALIDAD Y NEUTRALIDAD

Muchas veces se oye decir que la imparcialidad exige equidistancia respecto de las partes del proceso y que éste es precisamente el sentido de instituciones como la abstención y la recusación: evitar la presencia de jueces no equidistantes respecto de las partes en conflicto.

<sup>15</sup> Sobre la subsunción, la adecuación y la ponderación como razonamientos jurídicos véase a Atienza (2006).

<sup>16</sup> En este sentido, el art. 40 del Código Iberoamericano de Ética Judicial dice: "El juez debe sentirse vinculado no sólo por el texto de las normas vigentes, sino también por las razones en las que ellas se fundamentan".

Pero esto choca con otra intuición también muy arraigada: El Derecho no exige equidistancia entre violador y violada o entre acreedor y deudor moroso; el Derecho resuelve conflictos de intereses y realiza valoraciones, y el juez imparcial es el que incorpora los balances de intereses y valores que hace el Derecho y, con mucha frecuencia, estos no se sitúan precisamente en el punto medio. Para explicar estas dos intuiciones contrapuestas me parece imprescindible distinguir entre neutralidad e imparcialidad.

No es difícil aceptar que tanto la neutralidad como la imparcialidad aluden, en su núcleo central de significación, a actitudes de terceros en relación con otros sujetos que son partes en un conflicto. En este sentido, la actitud opuesta a la del neutral es la del aliado o del partidario y la actitud opuesta a la del imparcial es la del parcial; lo que nos transmiten estos opuestos de manera más manifiesta es que un sujeto que está en esas actitudes pierde (por decirlo de algún modo) su condición de tercero en relación con el conflicto en cuestión. Ahora bien, eso que tienen en común en la vertiente negativa no significa que no haya diferencias entre la actitud de neutralidad y la de imparcialidad en relación con un conflicto; y estas diferencias se muestran de manera patente cuando esas dos actitudes vienen normativamente exigidas respecto del rol del tercero en cuestión. Generalmente al tercero se le exige neutralidad cuando su papel de tercero consiste precisamente en no decidir el resultado del conflicto o de la contienda; y, por el contrario, se le exige imparcialidad cuando sí está llamado a decidir dicho resultado. Por eso, muchos procedimientos que requieren la presencia de un tercero suelen exigir tanto la actitud de neutralidad como la de imparcialidad pero en momentos o aspectos diferentes del proceso.

En términos generales, el juez está llamado a dirigir el proceso y a decidir el resultado del mismo. En cuanto director del proceso al juez se le exige centralmente neutralidad (equidistancia) respecto de las partes en conflicto, de forma que las decisiones que toma no prejuzguen el resultado del proceso y mantengan el equilibrio entre ellas. Durante el desarrollo del proceso, el juez debe adoptar una actitud fundamentalmente cognitiva, de recepción de información. La imparcialidad del juez aquí se parece mucho a la neutralidad del científico. Se trata de conocer, no de valorar ni de decidir. Sin embargo, en relación con el resultado del proceso al juez se le exige no que sea neutral, sino imparcial: el juez está llamado a decidir dicho resultado y, en este sentido, está comprometido con la verdad de los hechos que considera probados y con la corrección de la decisión que toma. Lo que trato de resaltar es que tras la exigencia genérica de imparcialidad del juez se esconden dos actitudes distintas que parecen ser exigidas ambas por la idea de justicia. El principio de imparcialidad parece exigir al juez que sea neutral frente a las partes durante el desarrollo del proceso, de forma que se mantengan el equilibrio y la equidistancia ante los sujetos en tanto que partes del proceso. Eso es fundamental para que el proceso pueda cumplir las funciones epistemológicas que de él se esperan. Vista así, desde la vertiente cognitiva, la imparcialidad del juez se parece mucho a la neutralidad del científico. Todas las concepciones que han reducido la imparcialidad a la neutralidad han sostenido que aplicar el Derecho es una cuestión esencialmente teórica

o cognitiva, no práctica.<sup>17</sup> Sin embargo, el juez está llamado también a decidir el resultado del proceso. Es decir, a determinar los hechos probados y las consecuencias debidas. Y aquí la actitud que parece exigir el principio de imparcialidad no es la de la neutralidad, la de no hacer valoraciones y mantener equidistancias. La cuestión ya no es cognitiva o teórica, es estrictamente práctica. Y la neutralidad parece valer de poco. El principio de imparcialidad remite aquí a decisiones comprometidas con criterios de corrección sustantiva. Sin criterios de corrección sustantivos, sin sustancia, no cabe, me parece, hablar de imparcialidad de la decisión. La imparcialidad en la aplicación de la ley no puede ser, en este sentido, una cuestión meramente formal, procesal, avalorativa y/o neutral. ■

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- AGUILÓ REGLA, Josep, “Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica”, en *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del Derecho*, nº 6, abril, 1997.
- , “De nuevo sobre ‘Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica’”, en *Jueces para la democracia*, nº 46, marzo 2003.
- , *Sobre Derecho y argumentación*, Palma de Mallorca: Ed. Lleonard Muntaner, 2008.
- , ATIENZA, M. y RUIZ MANERO, J., *Fragmentos para una teoría de la constitución*, Iustel, 2007.
- ALEXY, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica* (trad. de M. Atienza e I. Espejo), Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- ATIENZA, Manuel: *El Derecho como argumentación*, Ariel, Barcelona, 2006.
- , y RUIZ MANERO, Juan: *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, 1996.
- DWORKIN, R. *Los derechos en serio* (trad. de M. Guastavino, estudio preliminar de A. Calsamiglia), Barcelona: Ariel, 1984.
- , *A matter of Principles*, Harvard University Press, 1985.
- , *Law's Empire*, Fontana, Londres, 1986.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, Madrid: Trotta, 1995.
- FERRERES COMELLA, Víctor: *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (Una perspectiva constitucional)*, Madrid: Cívitas, 2002.
- HART, H.L.A., *El concepto de Derecho* (trad. de G.R. Carrió), México: Editora Nacional (reimp.), 1980.
- LAPORTA, Francisco J., *El imperio de la ley. Una visión actual*, Madrid: Trotta, 2007.
- LIFANTE VIDAL, Isabel, “Dos conceptos de discrecionalidad jurídica”, en *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho*, nº 25, 2002, págs. 424 y ss.
- PICÓ I JUNOY, Joan, *La imparcialidad judicial y sus garantías: la abstención y la recusación*, Barcelona: J.M. Bosch, 1998.
- PLÁCIDO FERNÁNDEZ-VIAGAS, Bartolomé, *El juez imparcial*, Granada: Ed. Comares, 1997.
- SCHEDLER, Andreas, “Argumentos y observaciones: De críticas internas y externas a la imparcialidad judicial”, en *Isonomía*, nº 22, Abril, 2005, págs. 66 y ss.

<sup>17</sup> Escribe Ferrajoli: “Precisamente, el derecho es un universo lingüístico artificial que puede permitir, gracias a la estipulación y a la observancia de técnicas apropiadas de formulación y de aplicación de las leyes a los hechos juzgados, la fundamentación de los juicios en decisiones sobre la verdad convalidables o invalidables como tales mediante controles lógicos y empíricos y, por tanto, sustraídas lo más posible al error y al arbitrio” (Ferrajoli, 1995: 70).

# LA TRANSICIÓN DEL DERECHO ELECTORAL EN EL ESTADO DE MÉXICO: LA REFORMA ELECTORAL 2008

The transition of electoral law in the State of Mexico:  
The Electoral Reform 2008

Claudio César Chávez Alcántara

---

Licenciado en Derecho con especialidad en Procedimientos Jurídico Electorales por la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente es miembro de la Coordinación Regional de Capacitación Judicial Electoral de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
chavezalcantarac@te.gob.mx

**Palabras clave**

Reforma Electoral, Transición, Estados, Sistema de Partidos Políticos, Instituciones Electorales, Reglas comunes de la competencia.

**Key Words**

*Electoral Reform, Transition States, System of Political Parties, Electoral Institutions, Common rules of jurisdiction.*

**Pp. 110-119**

## Resumen

Durante los últimos treinta años, el derecho electoral en nuestro país ha transitado de ser una legislación endeble a un conjunto de normas sistemáticas y coercitivas. En esa dinámica los Estados han diseñado y modificado su legislación electoral, en función de su propia coyuntura política. El estado de México no ha sido ajeno a esos cambios, ya que atendiendo a los criterios y parámetros recientemente determinados por el constituyente permanente en materia electoral, en 2008 se modificó la constitución local a partir de tres aristas; *sistema de partidos políticos; instituciones electorales locales y reglas comunes de la competencia*. Si bien con esta nueva generación de reformas electorales en ambas instancias se avanza substancialmente, también lo es que todavía existen pendientes, que necesariamente tendrán que ser atendidos, pero sobre todo, aquellas reglas que en su aplicación hayan resultado endebles o más aún complejas en este primer ejercicio electoral de 2009.

## Abstrac

*The last thirty years, the electoral law in our country has gone from a weak legislative to a set of systematic and coercive rules. In that dynamic the states have designed and changed their Electoral Law, according to their own political time as well as the conditions of political competition. the state of Mexico has not been a strange to these changes, responding the reasons and parameters of the recent Federal Electoral Reform, in 2008 the Constitution was amended in three lines. System of political parties, electoral institutions and common rules of jurisdiction. Largely adopts, local reform, parameters of the federal, however there are some pending as those rules that will have complexity in their role during the electoral process 2009, will have to check them when the activities finish.*

**H**istóricamente la dinámica del sistema político mexicano, obedeció a circunstancias más de control y eficacia en el modelo de gobierno que alguna condición democratizadora, donde por cierto el tema de las reformas electorales, difícilmente se atendería como tema prioritario en la agenda legislativa. Así, los cambios producidos al marco jurídico con las reformas consumadas en el periodo de 1977 a 1996, permitieron establecer las bases de un régimen democrático que atendiendo a una modernidad política buscaron en su momento otorgar la legalidad electoral, así como la transparencia de los procesos electorales a partir de la instauración de instituciones electorales autónomas. Ante el surgimiento de la alternancia política en todos sus niveles, generadora de una alta competitividad electoral, así como de las nuevas exigencias propias de la contienda política, tal como lo demuestran las elecciones de 2006, obligaron a los diversos actores políticos en gran medida a abordar el debate sobre la tan inconclusa *Reforma del Estado*. Atendiendo a la *Ley para la Reforma del Estado*, promulgada para tal propósito quedó definido un tema: *Democracia y Sistema Electoral*, en función de ello se constituyeron los trabajos que permitieron diseñar la Reforma Electoral

Federal 2007-2008, denominada de tercera generación. Su contenido obedeció a cuatro contenidos básicos: *Sistema de Partidos Políticos, Instituciones Electorales, Justicia Electoral y Reglas comunes de la competencia*. De tal suerte, que su traslado al ámbito local quedó establecido a partir de dos disposiciones de la Constitución Federal, hasta cierto punto complementarias. Por un lado, el artículo sexto transitorio del Decreto, así como el artículo 116, en su fracción IV. En éste último se establecen los diversos elementos reglamentarios que se deberán observar y garantizar en los Estados al momento de reformar su marco jurídico electoral.

### LA REFORMA ELECTORAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

En términos político-electorales el Estado de México ha representado un factor decisivo en la geografía nacional. Por un lado, cuenta con el padrón electoral más numeroso del país. De igual forma, es la entidad donde la alternancia política ha encontrado su mayor expresión, sólo por citar un dato, como resultado de la elección del año 2006, este fenómeno se presentó en 16 de los 45 distritos, así como en 75 de los 125 ayuntamientos (Chávez, 2005: 11-34). Las Reformas Electorales en la entidad no han sido la excepción al debate entre los actores políticos locales, así, durante el periodo 1995-1996, se conformaron los trabajos de la primera y última reforma político-electoral, modificaciones que por cierto se desarrollaban de forma paralela a las denominadas de *segunda generación*, en el ámbito federal. La promulgación del Código Electoral del Estado de México, representó un gran avance en la sistematización de las reglas de la competencia, legislación que en su haber ha sufrido siete modificaciones: 1996, 1998, 1999, 2001, 2002, 2005 y 2008. Ahora bien, atendiendo a los tiempos electorales del proceso electoral local del año 2009, en un primer momento, al interior del Congreso local, se presentaron seis iniciativas que proponían reformas a la Constitución, a partir de las cuales se modificaron los artículos 5, 11, 12, 13, 44, 114 y 129, cuyo Decreto se publicó en el Periódico Oficial del Estado de México "Gaceta de Gobierno" en fecha 9 de mayo de 2008. Atendiendo a dicha modificación, se concensaron los trabajos para adecuar la única ley secundaria: el *Código Electoral del Estado de México*. Reforma publicada en el Periódico Oficial en fecha 10 de septiembre de 2008. Atendiendo a la estructura de la Reforma Federal, se podría también explicar la deliberada en el Estado de México, a partir de tres consideraciones:

### SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Tradicionalmente los partidos políticos han sido considerados como órganos intermedios entre la sociedad y el Estado por ser los canales de transmisión de las demandas populares, así como entre el electorado y los representantes populares. Sin embargo, la regulación de las diversas variables que rigen su actuación, ha representado uno de los temas más álgidos en la discusión. Basta decir que el diseño del sistema de partidos políticos en nuestro país, a partir de su reglamentación en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha reformado en seis ocasiones: 1977, 1990, 1993, 1994, 1996 y 2007. En esencia, las directrices han estado orientadas a abrir

o cerrar el propio régimen de partidos, además de una paulatina reglamentación en su vida interna. Al efecto basta referir que durante la elección federal de 2003, participaron once fuerzas políticas de las cuales cinco perdieron su registro. Para la elección de 2006, se crearon dos nuevas opciones, sumándose a las seis ya existentes. De tal suerte, que ahora con la reforma sólo cada seis años se estarán constituyendo nuevos partidos políticos nacionales. Así, el régimen de partidos en México se ha determinado a partir de las reglas adoptadas en el ámbito federal, en función de ello el legislador de los estados ha adoptado los parámetros para su acreditación en las elecciones locales, sin ser ajenos al esquema definido para lo propios partidos políticos locales.

Las modificaciones al régimen jurídico en el ámbito del Estado de México, las podríamos entender a partir de cuatro variables. Se establece el derecho “exclusivo” de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a los diversos cargos de elección popular; únicamente los ciudadanos puedan constituir partidos políticos; las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, atendiendo a las hipótesis señaladas en la legislación secundaria. Por último, se establecen los criterios que se deberán atender en lo relativo a la liquidación de las obligaciones de aquellos que pierdan su registro. Sin duda, las cuatro disposiciones reglamentarias resultan de importancia por la novedad que representan, sin embargo, me parece oportuno abordar en sus análisis el primero de ellos, primordialmente por la correlación que guarda con la legislación federal. Respecto del acceso de los candidatos a la competencia política, es preciso señalar que en el artículo 41 fracción I, de la Constitución federal, no se estableció la *exclusividad* de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos, hipótesis que sí quedó prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso e); para el régimen de los estados. En ese tenor la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-1614/2007, adoptando criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, ha sostenido lo siguiente:

... En consonancia con lo anterior, esta Sala Superior resolvió, en el SUP-JDC-1451/2007, que se funda en el precedente del SUP-JDC-37/2001, que, por una parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece en forma expresa y clara el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular, y, por la otra, que dicha Constitución tampoco prescribe un derecho fundamental absoluto de los ciudadanos a ser candidatos independientes, por lo que le corresponde al legislador ordinario, en el ámbito de su competencia (federal o local), regular, a través de una ley, las calidades, condiciones, circunstancias y requisitos del derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados, determinar si los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular o si también se permiten las candidaturas independientes...

Ante la divergencia de criterios en los preceptos antes citados pueden existir diversas interpretaciones, por tal motivo en el artículo 218 del Código Federal de Instituciones

y Procedimientos Electorales, quedo limitado el esquema, estableciendo que; *Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular*. De tal suerte, que a partir de la modificación a dicho precepto, sin la necesidad de llegar a la reforma Constitucional, se estaría abriendo la posibilidad para el registro de candidaturas sin el aval de los partidos políticos. Los casos de Sonora y Yucatán, representan una de las expresiones donde se tendrá que adecuar la legislación referente al tema, de lo contrario, estaremos ante la presencia de un galimatías jurídico.

### INSTITUCIONES ELECTORALES

En el ámbito Local, se diseñó un modelo de cooperación a partir de las funciones del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), atendiendo a tres variables; con los ayuntamientos del estado, en la organización, desarrollo y vigilancia en la elección de sus autoridades auxiliares; con el Instituto Federal Electoral (IFE), en lo relativo a las limitaciones derivadas del secreto bancario, fiduciario y fiscal, en las finanzas de los partidos políticos en el Estado. Por último, quedó definido el esquema de cooperación para delegar la organización de los procesos electorales locales a favor del IFE. Respecto de éste último, es preciso hacer la referencia que mediante la Acción de Inconstitucionalidad 82/2008 y su acumulada 83/2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de septiembre de 2008, se decretó la nulidad de uno de los preceptos jurídicos modificados en la Constitución local, que guardan relación, el cual establece lo siguiente:

Artículo 11.

[Último párrafo]

El acuerdo del Consejo General que autorice la celebración del convenio, antes del inicio del proceso, deberá ser sometido a ratificación de la Legislatura, la que en su caso, deberá aprobarlo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Para la aprobación del convenio deberán observarse los lineamientos que para ese fin disponga la Ley de la materia.

Entre otros argumentos, en el Considerando Sexto de la resolución, se estableció lo siguiente:

... De esta manera, conforme con los principios de autonomía e independencia de que gozan los institutos electorales estatales, se concluye que el último párrafo del artículo 11 de la Constitución Política del Estado de México, que se impugna, al autorizar que el Poder Legislativo de esa Entidad, apruebe o no, el convenio para que el Instituto Federal Electoral organice los procesos electorales locales, permite que las funciones del órgano electoral local se sometan a la decisión de uno de los Poderes del Estado, o sea, en tanto que en la aprobación del convenio de mérito, se propicie que prive el interés de la Legislatura, al dejar esa decisión a los diferentes partidos que la integran, se violentan principios rectores del funcionamiento de los órganos electorales: la autonomía y la independencia ...

Por otro lado, en la estructura orgánica del IEEM, se instituyeron las figuras del *Órgano Técnico de Fiscalización*, así como del *Secretario Ejecutivo General*, éste último al igual que el *Contralor General* deberán ser designados por la Legislatura del Estado. Los Consejeros Electorales durarán cuatro años y podrán ser reelectos hasta por un periodo más, atendiendo a tal consideración, la designación escalonada no se aplica en el caso de los actuales, en virtud de que la totalidad de los siete Consejeros serán substituidos antes de que concluya 2009. Por su parte, los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de México, durarán en su cargo seis años y no podrán ser reelectos. En este caso, el escalonamiento se presenta de forma parcial, ya que solamente un Magistrado se mantendrá en su encargo hasta después de 2009, los cuatro restantes deberán ser suplidos antes de que concluya el mismo año.

La renovación de los integrantes de las Instituciones Electorales, en el seno del debate nacional e incluso local, ha representando un tema por demás nodal, más allá de las aristas verdaderamente substanciales, de ello dejan constancia los casos del Distrito Federal y del estado de Jalisco, por citar algunos. En el primero de ellos la SCJN, mediante Acción de Inconstitucionalidad 80/2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de septiembre de 2008, hizo referencia en los siguientes términos:

... que la modificación tendió a garantizar que en el Distrito Federal se expidieran las disposiciones que garantizaran elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, conforme a los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución; que en relación con la reforma al artículo 41 se previó un sistema de nombramiento escalonado de magistrados electorales desarrollado en las disposiciones transitorias, que obedeció al aprovechamiento de la experiencia y necesidad de renovación que se traduciría en el fortalecimiento de las instituciones electorales; que el propósito de la reforma consistió en armonizar las normas constitucionales electorales aplicables en el ámbito federal, con las existentes a nivel estatal ...

De igual forma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación abordó la cuestión a través de los expedientes SUP-JRC-105/2008 y su acumulado SUP-JRC-107/2008, y en el SUP-JDC-2676/2008. En lo relativo al estado de Jalisco, mediante la Acción de Inconstitucionalidad 88/2008 y acumuladas 90/2008 y 91/2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 2008, se conoció de actos de la Legislatura del Estado, respecto del procedimiento para la designación, así como el periodo de duración en el cargo de los Consejeros del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.

Hasta antes de la reforma al marco jurídico electoral federal, no existía un mecanismo jurídico de defensa que permitiera a los ciudadanos interesados en la conformación de instituciones electorales, ante alguna conculcación en su derecho a participar, más allá

de las propias condiciones políticas del momento, sin embargo, ahora a través del *Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano*, aquel que teniendo un interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas, podrán promoverlo. En relación con los requisitos de elegibilidad que deberán cumplir aquellos que aspiren a la integración del órgano máximo de dirección del Instituto Electoral del Estado de México, se derogó aquel relativo a no haber sido dirigente de algún partido político nacional, estatal o municipal. Con ello se abre una nueva línea debatible respecto del perfil “ciudadano” que deban cumplir quienes anhelan tal designación.

### REGLAS COMUNES DE LA COMPETENCIA

En este rubro citaré aquellas disposiciones que permitirán establecer una novedosa dinámica en las actividades de los diversos actores, primordialmente atendiendo a la directriz que en el ejercicio de su función deberán realizar las autoridades electorales. Por un lado, se modificó la fecha de la elección, pasando de marzo a julio del año correspondiente. El derecho de réplica quedó reconocido, sin embargo, al igual que en el ámbito federal no quedó establecido en alguna disposición reglamentaria el procedimiento que permita entender su implementación. La duración máxima de las campañas será de *noventa* días para la elección de gobernador y de *sesenta* cuando se elijan diputados locales y ayuntamientos. De igual forma, ha quedado contemplado el recuento total de votos, a cargo de los órganos desconcentrados del Instituto Electoral, atendiendo a las hipótesis previstas en la propia norma secundaria. En otra vertiente, se determinó el periodo para la celebración de las precampañas, por cierto reguladas desde 2005, no pudiendo exceder de las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas. De nueva cuenta, una de las vertientes modificada en el texto constitucional, relativa a precampañas, resultó impugnada, a través de la Acción de Inconstitucional 82/2008 y su acumulada 83/2008, antes citada. El precepto establece lo siguiente:

Artículo 12.

[Séptimo párrafo]

Quien haya participado en un proceso interno de selección de un partido político como aspirante o precandidato, no podrá ser registrado como candidato por otro partido político o coalición en el proceso electoral correspondiente. Esta restricción no aplicará para los candidatos postulados por una coalición o en candidatura común de las que forme parte el partido político que organizó el referido proceso interno.

Al respecto, en el Considerando Quinto, de la resolución, entre otros razonamientos se señaló lo siguiente:

*... Cabe concluir pues, que la restricción establecida en la norma cuestionada no encuentra justificación alguna, por tanto, atenta contra el derecho a ser votado previsto*

*en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal y contra la libertad de asociación en materia política, que son considerados como elementos esenciales del sistema democrático del país...*

Resulta evidente una clara violación al derecho político de ser votado, en virtud de que no puede quedar restringido él mismo cuando la propia Constitución federal establece dicha prerrogativa para los ciudadanos. Si bien, cada uno de los estados esta ya adecuando su marco jurídico a los criterios de la reforma federal, atendiendo a sus propios tiempos y condiciones políticas, también lo es que dichas reformas no son ajenas a su impugnación, atendiendo a que en todo momento su contenido debe estar apegado a los principios constitucionales. Desde su diseño la Reforma Electoral Federal tuvo como propósito dar respuesta a dos grandes problemas: el dinero y el uso y abuso de los medios de comunicación, sin embargo, el modelo “centralista” en la administración de los tiempos que correspondan al Estado a cargo del Instituto Federal Electoral, está presentando ya un contexto de complejidad y los resultados están a la vista (*SUP-RAP-62/2008, SUP-RAP-26/2009, y SUP-RAP-27/2009 y Acumulado, y SUP-RAP-28/2009 y Acumulado*). Siendo precisamente en la jurisdicción local, donde se están presentado las primeras contingencias relativas al tema, sólo por citar los casos de Guerrero y Yucatán. Respecto del primero, como resultado de su Reforma Electoral aprobada en diciembre de 2007, casi tratada de forma paralela con la Federal, mediante la Acción de Inconstitucionalidad 56/2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de inconsistencias, respecto del modelo definido por el legislador local, en cuanto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Entre otros argumentos en el Considerando Sexto de la misma se menciona lo siguiente:

... Esto significa que para la difusión de propaganda política en dichos medios de comunicación con fines electorales, las legislaturas estatales quedaron obligadas a adecuar su legislación al nuevo modelo de comunicación de los partidos políticos con la sociedad, instituido en la señalada Base III, conforme a la cual, las transmisiones de tiempos oficiales con cobertura local también debían ser administrados exclusivamente por el Instituto Federal Electoral, tanto durante las precampañas como de las campañas electorales, cuya jornada comicial fuera o no coincidente la programada para las elecciones federales, de forma tal que con la remisión que a dicha Base hizo el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, las legislaturas estatales tienen prohibido emitir leyes que otorguen a los concesionarios o permisionarios de la radio o televisión, cualquiera que fuera su modalidad, autorización alguna para proporcionar espacios diversos a los tiempos oficiales administrados por el Instituto Federal Electoral...

En el caso de Yucatán, se tienen como antecedentes entre otros, el Juicio SUP-RAP-209/2008, y derivado de su resolución, se aprobó el acuerdo del Consejo General del

Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 5 de diciembre de 2008, mediante el cual se asignaron los tiempos en Radio y Televisión al Tribunal Electoral del Estado, fuera de los plazos de precampaña y campaña. Antecedente éste que permite definir el esquema para aquellos estados donde no habrá elecciones y que de acuerdo a los criterios de la Reforma se les tendrá que asignar tiempos en Radio y Televisión. En el caso del Estado de México, los parámetros del acceso a medios de comunicación fueron atendidos en sus términos normativos. Sin embargo, la reforma al Código Electoral del Estado de México, no estuvo exenta de impugnación, así mediante la Acción de Inconstitucionalidad 113/2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 28 de enero de 2009, se decretó la invalidez de los artículos 65 párrafo 3º, fracciones I, II, III y IV, y 66, primer párrafo, primordialmente en lo relativo a los tiempos que correspondan a las coaliciones en Radio y Televisión.

#### RETOS Y PERSPECTIVAS

Pareciera ser una constante la correlación de diversas circunstancias, en gran parte definidas por los propios actores políticos, antes o después de cualquier elección para determinar una siguiente generación de reformas, ahí esta el caso de la elección presidencial de 2006 y su coyuntura, cuyas condiciones se plasman ahora en las recientes reformas electorales. Me parece muy prematuro hacer una primera valoración de los efectos que tendrán las reformas en sus diversas vertientes, sin embargo, es posible explorar algunos escenarios que ya comienzan a definirse por sí mismos. *Primero:* el Sistema de Partidos, tendrá que pasar por un filtro realmente complejo, ya que por un lado, ahora solo cada seis años se estará otorgando el registro a partidos políticos nacionales, aunado a la nueva modalidad de las coaliciones, donde aquellas que se constituyan no se traducirán en un solo emblema en la boleta electoral, de tal suerte que será posible saber cuántos votos se emitieron a favor de cada partido coaligado, y en consecuencia, poder ratificar o no su registro, una variable que sin duda permitirá definir al propio sistema partidista a nivel federal, pero también en la geografía local. *Segundo:* se ha conferido al Instituto Federal Electoral nuevas herramientas jurídicas (*Recuentos de votos, Procedimiento Especial Sancionador, etc*), que le permitirán atender muchas de las realidades que en el pasado reciente fueron endebles en su tratamiento, lo importante será observar su implementación y aceptación o aversión por parte de los diversos actores. *Tercero:* en mi opinión el tema total del vigente marco jurídico electoral, resulta ser el modelo adoptado para acceso a Radio y Televisión, además de representar un álgido y recurrente debate, incluso desde la presentación misma de las iniciativas parlamentarias, tal como quedó de manifiesto en la sesión de las Comisiones del Senado de la República con representantes de medios de comunicación el 11 de septiembre de 2007, y todavía hoy en día a medida que avanzan las etapas del proceso electoral 2009. Sin duda habrá que esperar a que concluyan los diversos procesos electorales de este año, a efecto de poder definir si el mismo requiere de modificaciones o bien regresar paulatinamente a un nuevo diseño compartido con los estados, donde sean éstos los que asignen los tiempos. Pero además, no hay que olvidar que no será la única forma de propaganda que se desplegará durante la competencia

política, ya que ahora la apuesta será a través de la denominada propaganda alterna, donde se estarían aplicando aquellos recursos que históricamente se asignaban a medios de comunicación. A partir de esta tendencia, el monitoreo representa un elemento básico entre la fórmula del financiamiento y la fiscalización de los recursos erogados por los partidos y coaliciones. A medida que la Reforma Constitucional en materia electoral transita hacia los estados, primordialmente de aquellos que celebrarán elecciones en el año 2009 (*Jalisco, Guanajuato, Morelos, Distrito Federal, Estado de México, Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, Sonora, San Luis Potosí, Tabasco y Coahuila*) a excepción de Colima a quien le fue invalidada su reforma electoral (*Acción de Inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 22 de enero de 2009*), atendiendo a su propia coyuntura política, han diseñado ya un novedoso modelo de convivencia entre sus diversos actores políticos. Sin embargo, en gran medida, el tratamiento que tengan las diversas aristas de la reforma federal, necesariamente alcanzará al ámbito local. De tal suerte, que de nueva cuenta nos encontramos ante la expectativa de que las elecciones futuras se reflejen el propósito del legislador al conformar un nuevo marco jurídico electoral, para lo cual deberemos esperar su resultado y entonces sí asimilar su diseño, de lo contrario, estamos expuestos a un nuevo debate en su configuración. ■

#### **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN**

CHÁVEZ, Claudio, "Una Década de Alternancia Política en el Estado de México", en *Apuntes Electorales*, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, Estado de México, núm. 30, año VI, noviembre-diciembre, pp: 11-34, 2005.

# LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

The political parties' accountability

---

Israel García Íñiguez

Abogado y Maestro en Derecho Constitucional  
y Amparo por la U de G. Auditor de Legalidad en la  
Auditoría Superior del Estado de Jalisco.  
israelgi@hotmail.com.

**Palabras clave**

Fiscalización, Finanzas, Partidos Políticos.

**Key Words**

*Accountability, Political Parties, Finances.*

**Pp. 120-136**

## Resumen

Es innegable que la rendición de cuentas es actualmente, el reto más desafiante de la administración pública. En un país en el cual, la corrupción y opacidad eran desde el inicio de la democracia una práctica común en el servicio público, la instauración de una cultura de transparencia y rendición de cuentas era casi un sueño. Empero, con las recientes reformas en materia electoral, las cuales crearon un órgano especializado para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, el sistema democrático de nuestro país dio un paso importante en el esfuerzo por incrementar la confianza del pueblo mexicano en sus instituciones. Con todo, aún quedan muchos objetivos por alcanzar en la búsqueda continua de un gobierno comprometido a disminuir la pobreza y la desigualdad que, hoy en día, afecta a la inmensa mayoría de la población. Este artículo analiza la recientemente creada Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales del Instituto Federal Electoral.

## Abstrac

*It is undeniable that the accountability is at the moment, the public administration most defying challenge. In a country where the opacity and corruption were since the beginning of the democracy a common practice in the public service, the establishment of a transparency and accountability culture it is almost a dream. However, with the most recent reforms of the political system, conceiving a specialized bureau for the control and exam of the political parties' finances, our country's democracy acquires an enormous achievement in the great effort to increase the trust of the mexican people in their institutions. Even so, there are still many objectives to accomplish in the continuous quest for a government committed to decrease the poverty and inequality that, in recent times, affects the majority of the population. This article analyses the recently created Unity of Control of the National Political Parties Public Resources in the Federal Political Institute.*

## INTRODUCCIÓN

**E**n la incipiente vida democrática de nuestro país, es innegable que la rendición de cuentas es el principal reto de la administración pública. En un México que aspira cada día a un gobierno más honesto, eficiente, transparente, decente, en fin, más democrático, el desafío más significativo es lograr que nuestros representantes y gobernantes adquieran conciencia de lo imperativo que resulta para el ciudadano común que le informen, justifiquen y respondan sobre las decisiones y acciones llevadas a cabo en su encargo, a efecto de ser evaluados en su desempeño.

Si bien es cierto, la rendición de cuentas ha resultado un tema clave en los albores de este siglo, también lo es que aún nos resta mucho por entender, más allá de que la *accountability* acompañe a la democracia prácticamente desde su nacimiento como una forma de

controlar al poder del Estado, este concepto anglosajón se ha ido permeando en nuestra sociedad, adquiriendo un lugar preferencial en aquellos primitivos principios y valores de la democracia.

No obstante, el camino ha sido arduo, sinuoso y en cierto sentido, hasta lógico, pasamos de una democracia en la cual el sistema electoral era débil, a un sistema político en el cual los objetivos y metas adquieren una dirección diferente. Resultó necesario primero fortalecer nuestro sistema democrático, robusteciendo a las instituciones encargadas de vigilar y organizar los comicios electorales, fin alcanzado en buena medida, para que hoy estemos en condiciones de voltear nuestra mirada a otro contexto elemental de una democracia, como lo es el sistema de rendición de cuentas.

Este pilar de la democracia, al igual que el sistema electoral y aquél encargado de garantizar el respeto de los derechos individuales por parte del estado, constituyen la base de un sistema democrático sólido. Porque en primer lugar, siempre fue necesario que el ente estatal reconociera sus límites respecto de los gobernados, que éstos a su vez, tuvieran la certeza de que su voz levantada en las urnas se respetara, y por último, que todos aquellos que fueron elegidos popularmente para dirigir las riendas de la administración pública, reconozcan que tienen una obligación respecto de la ciudadanía, de informar, justificar, y en su caso, responder por las acciones realizadas y las decisiones tomadas en el ejercicio de su función pública.

Ahora bien, en este auge de transparencia y rendición de cuentas que vive nuestro país, el siguiente paso –ineludible por cierto– era lograr que aquellos entes encargados de presentarnos las diferentes opciones en cuanto a actores políticos se refiere, reconocieran su compromiso con la sociedad y, al igual que todos los demás servidores de la patria, aceptaran su obligación de rendir cuentas, en lo que respecta a los recursos públicos que anualmente se les destinaba en el presupuesto de egresos de la federación. El objetivo era claro, por otro lado la metodología que se podía adoptar para lograr este efecto era diversa. Este artículo, busca analizar si, desde un punto de vista muy particular, el camino adoptado fue el más adecuado, o en su caso, cuáles serían sus puntos débiles o áreas de oportunidad para futuras reformas.

Como punto de partida, es importante reconocer que vivimos en un país en el cual, los servidores públicos por regla general, rehúyen cualquier actividad que tenga que ver con la evaluación de su desempeño o de su gestión. Estamos acostumbrados a tratar con instituciones reacias a transparentar sus procesos y actividades, en donde ha sido necesario crear Institutos de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los cuales no tienen otra función que garantizar que las dependencias públicas permitan al ciudadano común y corriente tener acceso a la información y documentos que les permitan dar seguimiento a las actividades y a toma de decisiones de los actores públicos. No obstante, aún cuando la tendencia en lo general nos permite tener cierto grado de esperanza de un Gobierno transparente, las cifras son devastadoras cuando nuestro país ocupó

el vigésimo lugar en el índice de opacidad generado por el grupo Kurtzman en el año 2004, por debajo de países como Brasil, Ecuador y Colombia.

En definitiva, la transparencia y la fiscalización permiten revertir procesos de corrupción y de discrecionalidad, aumentando la credibilidad de la ciudadanía en las instituciones y en la aplicación del gasto público. Por tanto, es de esperarse que a aquellos acostumbrados a desenvolverse en la esfera de lo público, no les interese, de voluntad propia, el desarrollar una cultura de transparencia y difusión de información, mucho menos de rendición de cuentas porque su ámbito de actuación en lo que refiere a lo impropio, disminuiría.

En este mismo orden de ideas, cabe recordar que en lo que respecta a la rendición de cuentas, no fue sino hasta finales del siglo pasado en que empezamos a tener debates acerca de los principales agentes de rendición de cuentas y sus características, logrando modificar substancialmente nuestra forma de revisar el gasto público, gracias a la creación de un órgano especializado dotado de un cierto grado de autonomía respecto de los órganos políticos, lo cual protegía en cierto sentido sus resoluciones, consiguiendo obtener informes de revisión de cuentas públicas más independientes, técnicos, pero sobre todo apolíticos. No fue para nada coincidencia que esta importante reforma a nuestro sistema democrático, se haya adoptado en el marco de una cámara de diputados de una integración sin precedentes a lo largo de nuestra historia, en donde la pluralidad de tendencias políticas obligó a tener mayor diálogo y alcanzó reformas que marcaron un hito. La publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que culminó en la creación de la Auditoría Superior de la Federación marcó, por su parte, un evento determinante en el sistema de fiscalización nacional. La adopción del modelo de Entidad de Fiscalización Superior, que venía a suplir a la obsoleta Contaduría Mayor de Hacienda, contaba con una característica primordial respecto de su antecesor, el nuevo órgano de fiscalización contaría con autonomía técnica y de gestión, en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre sus resoluciones, lo que se traducía en una independencia administrativa y de procesos de la entidad revisora respecto de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. El mensaje fue claro, reducir la influencia política en la revisión del gasto público.

Sin embargo, aún cuando la reforma tuvo un alcance a gran escala en el sistema de fiscalización superior nacional, hubo un tema que quedó en la agenda, la revisión del gasto de los partidos y agrupaciones políticas. Una vez más, aquella denominada partidocracia consiguió que los recursos públicos de las campañas políticas quedaran fuera del control público. Si bien es cierto, la fiscalización es un control del tipo administrativo, también lo es que dicha función representa una de las principales herramientas de la rendición de cuentas, por lo que su eficacia o ineficiencia repercute directamente en el sistema democrático. En este entendido, la fiscalización como parte esencial de la rendición de cuentas, se une a los demás controles constitucionales, tales como la división de poderes, el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, los juicios de responsabilidades, entre otros, en su finalidad de limitar al poder.

Se pensaría que por cuestión de materia o especialidad esta decisión fue afortunada, ya que, por excelencia la materia política ha alcanzado un trato especial dentro de nuestro sistema, a tal grado que aún se cuenta con un sistema judicial especializado para resolver las controversias que se susciten en este ámbito. A pesar de, en nuestro punto de vista, este no fue el caso. Esto es, la fiscalización como proceso de revisión toma en cuenta la aplicación o no, del recurso público, no así la naturaleza o características de aquél que lo ejerce. En otras palabras, el considerar que el recurso público ejercido por parte de los partidos y agrupaciones políticas, se debe de fiscalizar por un ente diverso a la Auditoría Superior de la Federación, carece de fundamento porque la entidad especializada en cuestión de examen y revisión del gasto público es precisamente la entidad de fiscalización superior de la Federación. Empero, más allá de esta decisión desafortunada, a partir de la más reciente reforma en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el día martes 13 de noviembre de 2007, se le otorga al Instituto Federal Electoral, la atribución de fiscalizar la utilización de los recursos públicos por parte de los partidos políticos.

A este respecto, entrando en materia de estudio, en primer lugar nos mostramos reticentes ya que, como si no fueran suficientes las actividades tendientes a planificar, organizar y llevar a cabo las elecciones en todo el territorio mexicano y aún extranjero, se le encomienda al IFE, la labor titánica de verificar que los partidos y agrupaciones políticas utilicen sus recursos públicos (y aún privados) conforme a ciertas reglas.

Estamos ciertos que quizá una de las razones para esta *brillante* decisión fue el continuar brindando a todo lo que tenga una denominación o tinte político, un trato especial, que va más allá incluso de la razón, las dificultades que tendrá que sortear dicho Instituto para alcanzar eficientemente las metas y objetivos serán estratosféricas. Y lamentablemente, en nuestra opinión, tiene escasas probabilidades de éxito. Hablando en el sentido de que realmente se quiera una efectiva rendición de cuentas de los partidos y agrupaciones políticas, pero el alcance de las resoluciones y sobre todo la trascendencia de las revisiones nos deja una incertidumbre considerable.

Pareciera ser que en nuestro país existe una tendencia general a querer componer lo que no está descompuesto. Tenemos una empresa difícil o un reto grande y lo primero que pensamos es en quien puede llevarlo a cabo, sin realmente tomar conciencia si tal o cual institución o persona, ha logrado alcanzar eficiencia, precisamente porque ha adquirido especialidad en lo que hace y porque su ámbito de acción está bien delimitado. Lo vivimos cotidianamente en la función pública, cuando se detecta a un servidor público eficiente, el mando superior le empieza a encomendar actividades que van más allá de sus obligaciones, sólo porque es confiable, sin darse cuenta que con esta acción existe un gran riesgo de que aquella persona no solamente no cumpla con las expectativas de la nueva empresa sino que a su vez, dejé de alcanzar las metas correspondientes a su responsabilidad original porque utilizó gran parte de los recursos y tiempo en la realización de su nuevo encargo. Existe un grave riesgo de saturar al Instituto Federal Electoral con

cuantas funciones se nos vengan a la mente, que después sería sólo cuestión de tiempo para que nos desilusione y aún aquellas atribuciones originales para lo que fue creado estarían en entredicho.

Es como si estuviéramos resueltos a transformar al Instituto Estatal Electoral en aquél *Leviatán* de Hobbes, creando una superestructura cuyo control será cada vez, más difícil. Estamos concientes que el IFE es una de las pocas instituciones en nuestro país, que realmente goza con un alto grado de confianza por parte de la ciudadanía. Con todo mientras más atribuciones y funciones le encarguemos, mayor será el riesgo de fracaso.

Asimismo, el sustento ideológico, e incluso axiológico, del Instituto Federal Electoral no es el ser un órgano de fiscalización, sino una institución encargada de organizar y vigilar los comicios electorales, que poco a poco hemos querido agregarle funciones que están fuera de lo que fue el espíritu del legislador es otra cuestión. Basta recordar el estado del arte existente cuando se creó este ente, dónde nuestro país atravesaba por una etapa en la que eran seriamente cuestionados los resultados de los comicios electorales, el ciudadano no tenía la certeza de que el acudir a las urnas representaría alguna diferencia en su vida cotidiana y existía un alto grado de abstinencia e indeferencia respecto de las cosas públicas. Hoy en día, debemos reconocer, en gran parte por la actuación de un órgano que nos brinda cierta confiabilidad, que las cosas en la esfera pública y nuestras creencias han ido cambiando.

Las nuevas generaciones experimentamos un México diferente, somos una sociedad más participativa, que discute, habla y grita cuando es preciso. Nuestra gente esta conciente de hacer valer sus derechos, incluso a sombrerazos o machetazos si es necesario. En este orden, resulta conveniente insertar lo respectivo al Índice de Confianza en las Instituciones, publicado por la empresa Mitofski<sup>1</sup> en octubre de 2008, en el cual la calificación otorgada al Instituto Federal Electoral es de 7.0, lo que aún cuando descendió una décima su promedio respecto del 2007, para una institución mexicana es muy aceptable, y no se ha logrado de la noche a la mañana. Resulta interesante el dato que en el penúltimo y último lugar de dicha lista se encuentran los diputados con 5.7 y los partidos políticos con 5.6, respectivamente.

Con todo esto, se nos antoja algo timorato o muy conservador, el que no se le haya encargado a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, la encomienda de evaluar las finanzas de los partidos políticos, precisamente porque es el órgano especializado, que fue creado específicamente para el control del gasto público y porque los partidos políticos no deben de contar con un blindaje especial que los excluya del trato que se les da a todos los demás entes gubernamentales. Incluso la propia Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece como sujeto de fiscalización o ente susceptible de

<sup>1</sup> "Confianza en las instituciones", Índice Mitofski, en: <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=confianza-instituciones>, visitado el 13 de marzo de 2009.

ser fiscalizado, a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, lo que en cierto sentido, le otorgaba la facultad a la Auditoría Superior de la Federación para evaluar a dichos entes. Amén de lo anterior, nos resulta una duplicidad de funciones, el crear un órgano en el IFE, para realizar dicha actividad, cuando se supone que hace poco relativamente, en el 2000, creaste a la Entidad de Fiscalización Superior, con dicho objetivo. Además que dicho órgano de fiscalización ha obtenido resultados positivos, conviene mencionar que desde su creación a la fecha la Auditoría Superior de la Federación ha logrado recuperaciones por 31 mil 149 millones de pesos (González Aragón, 2008) que han sido reintegrados al erario público, lo que representa cerca de 30 veces el presupuesto anual de dicha institución. En descargo de la nueva unidad de fiscalización del IFE podríamos acotar que la Auditoría Superior de la Federación en sus revisiones solamente podría evaluar lo correspondiente a los recursos públicos, dejando por un lado los ingresos que tienen por parte del sector privado los partidos políticos. Aún así, nos parece que esta última actividad podría ser llevada a cabo por el órgano del IFE, dejando la fiscalización de los recursos públicos al órgano de la Cámara de Diputados, acotando que el informe relativo a la cuenta pública de los partidos políticos debería ser entregado al Consejo General del Instituto Federal Electoral en lugar de a la Comisión de Vigilancia.

No obstante los razonamientos hasta este momento expuestos, la decisión fue tomada y el IFE, recomendablemente o no, es el encargado del seguimiento y verificación del cumplimiento de las disposiciones legales a las que deben acogerse las instituciones en materia de origen y aplicación de sus recursos, por lo que a continuación ofrecemos algunos puntos importantes a reflexionar en cuanto a la forma, integración, y metodología que se ha dispuesto para la fiscalización de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.

## LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### Creación de la Unidad de Fiscalización

El 13 de noviembre de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha reforma, entre otras cosas, crea un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral dotado de autonomía de gestión, encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales denominado Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Posteriormente, en sesión extraordinaria del Consejo General, celebrada el 18 de enero de 2008, se aprobó el Acuerdo CG05/2008, mediante el cual se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, a la que se le transfirieron los recursos

humanos, financieros y materiales, así como la documentación y los expedientes que obren en poder de la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña, y de la Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos, adscritas a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Asimismo, el artículo 79, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que dicha Unidad tiene a su cargo la recepción integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

#### **Naturaleza jurídica (órgano técnico del CG con autonomía de gestión)**

El artículo 79, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos contará con autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto.

A este respecto, nos parece peculiar las características con las que se crea dicha Unidad, ya que, tal como lo planteamos con anterioridad, en la reforma en materia de fiscalización superior, lo que se buscó fue crear una entidad dotada de *autonomía técnica y de gestión, en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre sus resoluciones*, tal como versa el texto constitucional del artículo 79. De ahí entonces, porqué decidir crear un órgano que solamente tuviera autonomía de gestión.

En este caso en particular, en el documento denominado la Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión, publicado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2008), la concepción etimológica sugiere que la autonomía técnica implica la capacidad que se reconoce a un órgano para regir su comportamiento bajo criterios de especialización, sin depender de criterios de comportamiento dictados desde otro órgano. De igual manera la autonomía técnica confiere a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (EFSF) la capacidad de realizar la fiscalización de los recursos públicos mediante operaciones jurídicas y contables, ajenas, en principio, al comportamiento político de las instituciones.

De esta manera, la autonomía técnica de la EFSF implica fundamentalmente:

1. “Que la EFSF tenga un espacio institucional propio para que se estructure bajo cánones que garanticen su competencia técnica y profesional.
2. “Que los titulares de la EFSF tengan garantizada su independencia y que las personas que conformen su personal estén altamente especializadas.

3. “Que las normas que regulan las atribuciones y el funcionamiento de la EFSF contengan mandatos expresos suficientemente amplios para cumplir adecuadamente con sus funciones.
4. “Que las normas que disciplinan los mecanismos de actuación sustantiva de la EFSF sean lo suficientemente prescriptivas para desempeñar con eficacia y alto rigor técnico su cometido institucional”.

Con ello se confiere la potestad a la EFSF para determinar con precisión:

- a. Las etapas del procedimiento fiscalizador.
  - b. Los sujetos que pueden activar el ejercicio fiscalizador.
  - c. Las fases que integran los procedimientos.
  - d. Los actos que componen a cada una de dichas fases.
  - e. Los efectos jurídicos de los mecanismos de fiscalización.
5. “Que la conducción de la EFSF sea igualmente profesional, sin que exista posibilidad alguna de interferencia política en la determinación técnica de su trabajo”.

En ello se implica la libertad de la EFSF para:

- a. Seleccionar los asuntos que serán sometidos a auditoría.
- b. Establecer los entes objeto de fiscalización y los alcances y objetivos de las auditorías.
- c. Determinar la planificación, programación y seguimiento de las mismas.
- d. Impulsar su debida conclusión.
- e. Decidir el contenido de los informes sobre sus resultados.

Al cuestionamiento de ¿por qué no se confirió a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos autonomía técnica? La respuesta es clara, porque no se tomó como base el modelo institucional de Entidad de Fiscalización Superior como fue el caso de la Auditoría Superior de la Federación. Ahora bien, la pregunta resultante entonces es ¿qué modelo institucional fue el que se tomó como patrón? y ¿a qué paradigma responde? Para estar en condiciones de abordar este tema conviene revisar lo que se entiende por autonomía de gestión.

Según el documento ya citado de la Auditoría Superior de la Federación, la actividad de gestión implica actos de dirección, administración, organización, disposición, distribución y suministro, y se traduce en el conjunto de diligencias que un órgano debe realizar para el logro de los objetivos o metas que tiene asignados. La autonomía de gestión de la EFSF consiste en su “capacidad para decidir libremente la administración,

manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la Constitución y las leyes”.

En este orden de ideas, la autonomía de gestión de la EFSF presupone en primer lugar:

1. “La libertad de la EFSF para la determinación de su propio presupuesto.
2. “La plena disponibilidad del presupuesto asignado a la EFSF sin condicionamientos externos, para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones”.

En este contexto, dentro de las directrices de administración, ejecución o disposición del presupuesto, la EFSF a través de su titular, tiene atribuciones para:

- a. Definir el tamaño de su estructura burocrática.
  - b. Determinar el régimen jurídico de su personal.
  - c. Decidir la adquisición de bienes, contratación de servicios y la realización de pagos.
3. “La capacidad de la EFSF para fiscalizar autónomamente el presupuesto asignado”.

Por otro lado, si bien es cierto las características expuestas con antelación son específicas en razón de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, también lo es que la Unidad de Fiscalización del IFE, va a realizar una función similar a la de un órgano de fiscalización superior, por lo que lo ideal sería que tuviera las mismas atribuciones y características inherentes al modelo institucional que se ha adoptado, y que marca la pauta hacia donde las entidades federativas y la federación desean dirigir el sistema de fiscalización superior nacional.

Con todo, nos resulta algo confuso definir la naturaleza jurídica de la Unidad, sobre todo al intentar compararla con la Auditoría Superior de la Federación, por lo que no debemos perder de vista que al final, la Unidad, no es más que una dirección ejecutiva del Instituto, que aún cuando realiza funciones similares a las de un órgano de fiscalización, no se consideró conveniente que gozará del grado de autonomía, que actualmente se brinda a las Entidades de Fiscalización Superior en nuestro país.

#### **Recurso asignado (recurso presupuestal)**

Un tema primordial, para cualquier organización, en lo que refiere a la búsqueda de alcanzar sus metas y objetivos planteados, es lo concerniente al recurso económico que designa específicamente para cada uno de los programas. En lo que toca a la administración pública mexicana, hemos advertido que el monto de los recursos asignados por

el Estado, es directamente proporcional a los resultados obtenidos en lo que toca a los proyectos contenidos en los programas de trabajo de las entidades.

En este orden de ideas, estimamos apropiado realizar un ligero análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, principalmente con el objetivo de indagar si existe congruencia entre lo que se busca obtener con la incorporación de la Unidad de Fiscalización y los recursos asignados a la misma.

Para cumplir con este objetivo, realizaremos un ejercicio de comparación entre los recursos que para este 2009 se le asignaron a la Auditoría Superior de la Federación y aquellos que se fijaron para la Unidad de Fiscalización del IFE. La metodología utilizada será verificar el monto del recurso que originalmente se considero para la ASF respecto del universo de fiscalización, confrontándolo con los recursos designados para la Unidad, tal como se muestra en la siguiente tabla.

|       | UNIVERSO DE FISCALIZACIÓN 2009 | PRESUPUESTO APROBADO 2009 | %     | \$        |
|-------|--------------------------------|---------------------------|-------|-----------|
| UFIFE | \$ 3,730,609,908               | \$ 139,058,965            | 3.73% | \$ 0.0373 |
| ASF   | \$ 2,289,714,638,533           | \$ 1,127,700,000          | 0.05% | \$ 0.0005 |
| ASEJ  | \$ 65,000,025,000              | \$ 219,000,000            | 0.34% | \$ 0.0034 |

De la tabla anterior se desprende, en primer lugar que la Unidad de Fiscalización del IFE (UFIFE) tiene un universo a fiscalizar de \$ 3,730,609,908 pesos, que es lo que corresponde a las *prerrogativas garantizadas y oportunas para los partidos políticos* en el PEF2009, asimismo recordemos que es facultad de la Unidad, no solamente fiscalizar los recursos públicos, sino también aquellos recursos que de carácter privado se hagan llegar los partidos políticos. Consiguientemente, se denota la Unidad, cuenta con un presupuesto original de \$ 139,058,965 pesos, lo que representa un 3.73% del universo a fiscalizar, o traducido en pesos, diríamos que el IFE destina para la fiscalización \$ 0.0373 centavos de cada peso del presupuesto.

En este mismo sentido, teniendo la Federación un presupuesto original de \$2,289,714,638,533 pesos, se destina a la fiscalización superior \$ 1,127,700,000 de pesos, lo que constituye el presupuesto asignado a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; que a su vez representa solo el 0.05% porcentual, o en términos de pesos, sólo se destinan \$ 0.0005 centavos de cada peso para la fiscalización.

Asimismo, en nuestra entidad federativa se cuenta con un presupuesto de egresos del Estado con un monto de \$ 65,000,025,000 pesos; de lo cual se asigna a la Auditoría Superior del Estado de Jalisco aproximadamente \$219,000,000 pesos, lo que representa 0.34% del universo a fiscalizar, o en otras palabras en Jalisco, de cada peso a auditar, destinamos sólo \$ 0.0034 centavos para su fiscalización.

Del análisis anterior podríamos concluir, que existe congruencia en el monto de los recursos asignados a la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, para la consecución de sus objetivos, al contar con un presupuesto original asignado, muy por encima del promedio de otros órganos de fiscalización. Aún con la observación, de que en nuestro ejercicio de comparación no se incluyeron los recursos de los partidos políticos que no provienen del erario público.

Sin embargo, nos parece importante apuntar, que aún cuando es permisible considerar que la asignación presupuestal a la Unidad es adecuada, nos resulta extremadamente significativo, que aproximadamente el 53% del total del presupuesto asignado está destinado para sueldos, honorarios y compensaciones (tal como se muestra en la tabla siguiente). Lo que si lo comparamos con lo destinado, en los mismos conceptos, a la Auditoría Superior de la Federación, el costo de operación de la Unidad es considerablemente alto.

| PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2009 |  |                       |             |             |  |                        |             |
|--|--|-----------------------|-------------|-------------|--|------------------------|-------------|
| PARTIDA                                      | CONCEPTO   | MONTO                 | %           | PARTIDA     | CONCEPTO                                   | MONTO                  | %           |
| <b>120</b>                                   | <b>Unidad de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos</b> | <b>\$ 136,540,837</b> | <b>100%</b> | <b>101</b>  | <b>Auditoría Superior de la Federación</b> | <b>\$1,127,700,000</b> | <b>100%</b> |
| 1103   | Sueldos base   | \$ 8,151,204          | 5.97%       | 1103        | Sueldos base                               | \$ 143,654,208         | 12.74%      |
| 1201   | Honorarios   | \$ 38,634,752         | 28.30%      | 1201        | Honorarios                                 | \$ 17,537,256          | 1.56%       |
| 1509   | Compensación organizada  | \$ 25,882,320         | 18.96%      | 1307        | Compensaciones por servicios especiales    | \$125,400              | 0.01%       |
| <b>SUMA</b>                                  |  | <b>\$ 72,668,276</b>  | <b>53%</b>  | <b>SUMA</b> |  | <b>\$ 161,316,864</b>  | <b>14%</b>  |

### Metodología y proceso de fiscalización

Un aspecto toral en materia de control de recursos públicos es el proceso de fiscalización en sí, puesto que no se encontraría ningún beneficio para la sociedad, aún creando un organismo con todas las facultades, atribuciones, con autonomía técnica, de gestión (presupuestal, financiera, de recursos) y todas las demás autonomías posibles, si el proceso por medio del cual se revisan los informes financieros de los partidos políticos, estuviera viciado o de alguna manera no fuera técnico, no tendría ninguna razón de existir.

En este entendido, el Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, contenido en el acuerdo del Consejo General denominado CG309/2008, dispone en su artículo 11, numeral 4, establece que en la revisión de los informes anuales, de precampaña y de campaña, se conformarán grupos de trabajo integrados por Consejeros Electorales.

El segundo párrafo del mismo dispositivo jurídico establece que “los grupos de trabajo funcionarán durante el periodo comprendido entre la presentación de los informes

mencionados por parte de los partidos políticos y la conclusión del dictamen y proyecto de resolución correspondientes”. También dispone que “en todo momento, los grupos de trabajo respetarán la autonomía técnica y de gestión de la Unidad de Fiscalización”.

Al respecto, quizá esta sea la mayor área de oportunidad que nos ofrece la norma, o una de las pocas áreas de riesgo, sin embargo, la vulnerabilidad se presenta en una de las etapas más críticas de la fiscalización, como lo es la revisión y la elaboración del dictamen o resolución por parte de la Unidad.

De hecho, esta situación nos recuerda algo similar a lo que acontecía en las entidades federativas en la fiscalización de las cuentas públicas, con el modelo institucional de Contaduría Mayor de Hacienda, el cual, más allá de las múltiples diferencias respecto del de Entidad de Fiscalización Superior, el contraste más notable, es aquél en el cual, por ministerio de Ley, se les otorgaba la facultad a los Diputados, para revisar y modificar, los dictámenes de las cuentas públicas presentados por los órganos técnicos de los Congresos locales, ocasionando lo que comúnmente se conoce como la politización de las cuentas públicas o lavado de cuentas. El cual tenía diversas actividades entre las cuales podríamos mencionar cuando los diputados de un partido de color azul (por así denominarlo) se ponían de acuerdo con los legisladores de los partidos verde y amarillo (sin ninguna alusión) para perdonarse mutuamente, los pecadillos que pudieran haber cometido los miembros de su partido. Solapando el daño al erario público y los actos incesantes de corrupción. Una forma más de coludir el sistema de fiscalización, era cuando sin contar con algún fundamento, documento o comprobante, simplemente consideraban que alguna de las observaciones (inconsistencia propuesta en el dictamen de la cuenta pública por el órgano de fiscalización, que establecía responsabilidad para un servidor público de la entidad fiscalizada que implica un daño al patrimonio o a la hacienda pública de las entidades) contenidas en el dictamen de la Contaduría Mayor de Hacienda, a su juicio, se encontraba solventada.

Situación que en las Entidades de Fiscalización Superior, se ha buscado eliminar, estableciendo en las Leyes de Fiscalización Superior de las entidades federativas, diversos mecanismos de control, entre los cuales podemos mencionar en el Estado de Jalisco, la obligación de los diputados locales, de fundar y motivar cualquier observación que se tenga al Informe Final de las cuentas públicas presentado por la Auditoría Superior del Estado, la cual tendrá la facultad de revisar, en su caso, los documentos o pruebas presentadas por el legislador local, para valorar la modificación o no de su informe.

De hecho, fue precisamente la deplorable situación descrita anteriormente lo que ocasionó que se modificara substancialmente nuestro sistema de fiscalización superior, buscando otorgar mayor autonomía a los órganos de fiscalización, previniendo, en cierto grado, la ingerencia de los factores políticos en la revisión de las cuentas públicas. Es esta experiencia, lo que nos funda cierta reticencia, al deber ser el control de los recursos públicos una función altamente técnica e independiente, en donde la inclusión, en

cualquier parte del proceso, de actores que respondan a factores políticos o de cualquier otro tipo, pueden contaminar el proceso de revisión, no permitiendo que alcance los resultados proyectados, y dañando considerablemente la credibilidad de los resultados y la confianza de la ciudadanía en el órgano fiscalizador.

El proceso de fiscalización a grandes rasgos, sería el siguiente:

1. Presentación del Informe por el partido, agrupación u organización política
2. Revisión del Informe y verificación documental
3. Solicitud de aclaraciones y rectificaciones
4. Reunión de confronta
5. Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución
6. En su caso, sanciones del Consejo General
7. Impugnación ante el TRIFE

Estimamos que más allá de establecer los plazos con que cuenta la Unidad para la fiscalización de los informes, es de mayor importancia el analizar cada una de las etapas del proceso, mayormente para compararlo con el proceso de fiscalización llevado a cabo por la Auditoría Superior de la Federación. Al respecto, no nos causa gran asombro el encontrar que las etapas prácticamente son las mismas, quizá con diferente denominación, pero las actividades que se llevan a cabo, son particularmente similares.

A efecto de brindar mayor claridad a lo anterior, a continuación incluimos las etapas del proceso de fiscalización llevado a cabo por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación:

1. Presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal
2. Auditoría de Gabinete y de Campo
3. Emisión del Pliego de Observaciones y Recomendaciones
4. Reunión de Confronta o Notificación del Informe
5. Informe Final de la Revisión de la Cuenta Pública y presentación ante la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados
6. Aprobación del Informe y Procedimientos para Resarcir los Daños y Perjuicios a la Hacienda y al Patrimonio Público.
7. Impugnación ante los Tribunales en Materia Administrativa

Como se muestra, las etapas de los procesos de fiscalización de ambos órganos son muy similares, tan es así que ambos incluyen antes de presentar su dictamen final, al Consejo General o a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, una reunión con los sujetos afectados para que éstos hagan valer las pruebas que a su derecho convengan, garantizándole su derecho de audiencia y defensa, ante lo que sería el principal acto de molestia, es decir, el Informe Final de la Cuenta Pública o el Dictamen Consolidado.

Para el caso de la Unidad, la norma establece dos documentos por separado, el primero denominado Dictamen Consolidado, el cual no es otra cosa sino la resolución con base en los informes de auditoría que haya elaborado respecto de la verificación del informe de cada partido; asimismo, presenta un segundo documento nombrado Proyecto de Resolución, en el que proponga las sanciones que a su juicio procedan en contra del partido que haya incurrido en irregularidades en el manejo de sus recursos o haya incumplido con su obligación de informar sobre el origen y la aplicación de los mismos. Este último será la base del Consejo General para la imposición de las sanciones correspondientes.

### **El resarcimiento de los recursos públicos**

Una de los puntos a favor, de esta reforma, es sin duda lo correspondiente al mecanismo del resarcimiento del daño y perjuicios al erario público, o en otras palabras, la recuperación de los recursos públicos mal aplicados por los partidos, agrupaciones u organizaciones políticas.

Es especialmente interesante, porque quizá el reto más grande al que se ha tenido que enfrentar la mayoría de Entidades de Fiscalización Superior en nuestro país, es lo correspondiente al resarcimiento de los daños y perjuicios causados a la hacienda y patrimonio de las entidades fiscalizadas. Sobre todo a nivel municipal, ya que es una atribución de los órganos de finanzas de los ayuntamientos el realizar las acciones tendientes al cobro de los créditos fiscales a favor de la entidad, que nacen de las resoluciones del Pleno de los Congresos Locales contenidos en los decretos de aprobación o reprobación de las cuentas públicas. En este caso, reiteradamente observamos que las tesorerías u oficinas encargadas de la hacienda pública municipal, no realizan los cobros respectivos a los anteriores funcionarios públicos, por razones tan diversas e increíbles que oscilan desde la amistad, partido político, falta de aptitud de los servidores públicos o simple indiferencia, lo que sin duda, ocasiona que todo aquello realizado por el aparato estatal para el control del gasto público sea inoperante e irrelevante.

Por el contrario, el mecanismo aplicado en la fiscalización en materia electoral, es de lo más sencillo, el Consejo General aprueba las sanciones, y en dado caso de que éstas no sean cubiertas en un plazo perentorio, simplemente las deduce del monto de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda. Absolutamente acertado.

### **LA IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

En lo particular, una de las situaciones que nos crea mayor reticencia de esta reforma, es lo correspondiente a la impugnación de las resoluciones del Consejo General, en cuanto a las sanciones impuestas derivadas de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Esto es, sobre todo, a causa de que este Tribunal es un órgano especializado en la materia electoral, y si bien es cierto, los informes que se revisan son de los partidos,

agrupaciones u organizaciones políticas, la resolución que se estaría recurriendo no tiene nada que ver con la materia electoral, sino es simplemente un proceso administrativo por medio del cual se analiza el cumplimiento de la normatividad en lo que respecta a la utilización de los recursos de los partidos políticos.

De ahí entonces, la resolución debería recurrirse a través de un juicio de nulidad, en materia administrativa, ya que lo que se va a examinar es el procedimiento de fiscalización llevado a cabo por la Unidad de Fiscalización del IFE del cual surge una resolución que no entra en la esfera electoral, sino en si aplicación de los recursos se llevaron a cabo conforme a las reglas establecidas. En nuestra opinión, esta determinación de que las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conozcan sobre las impugnaciones del Dictamen y resolución del Consejo General, produce la imperiosa necesidad de que en su estructura se integren magistrados especialistas en materia administrativa.

#### **LA FISCALIZACIÓN EN LAS JUNTAS LOCALES**

Ahora bien, uno de los aspectos que queda a discusión es la forma en que se va a llevar a cabo la fiscalización en las juntas locales de las entidades federativas. Primordialmente, porque, tal como lo hemos anotado, el examen de los informes de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas es una actividad que reviste un alto grado de especialidad, en función de que no es solamente una evaluación contable, sino que es un proceso técnico que merece alta formalidad, a fin de respetar las garantías de los entes revisados y no cometer atropellos.

Estamos ciertos, que aún cuando es un tema de indiscutible novedad, porque es a partir de este año cuando se implementa esta modalidad de revisión; en nuestra opinión, quedan muchas cosas en el tintero, que se irán develando gradualmente, y que en su momento podremos analizar.

#### **CONCLUSIÓN**

Si bien es cierto, desde nuestro muy particular punto de vista, la incorporación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales del Instituto Federal Electoral, es un gran avance en materia de rendición de cuentas, también lo es que existen diversos puntos, tratados a lo largo de este artículo, que nos merecen extremo cuidado.

El no haber tomado como base, en la creación de la Unidad, el modelo institucional de Entidad de Fiscalización Superior, que a fin de cuentas es el que marca la pauta del sistema de fiscalización superior nacional, merece una especial atención, porque establece un área de riesgo de ingerencia de factores políticos en el actuar técnico de la Unidad. Lo que al final, reduce la credibilidad de sus resultados, aminorando la confianza de la sociedad en las instituciones.

A manera de conclusión, estimamos sumamente positivo el paso que se ha decidido dar para que exista un órgano especializado que revise las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas. En el marco de un incipiente sistema democrático, la rendición de cuentas y la transparencia, son elementos esenciales en la búsqueda de un gobierno eficiente, que responda a las expectativas de una ciudadanía más participativa. Comprometida en el objetivo conjunto de transformar a nuestro México, en un país de oportunidades, en dónde todos los sectores de la población gocen de un nivel de vida aceptable, con servicios públicos de calidad y servidores públicos honestos, dedicados al servicio de su comunidad, sin más emolumentos que aquellos que permitan vivir en la medianidad, permitiendo el uso de los recursos públicos en la búsqueda de reducir la pobreza y la desigualdad, que lamentablemente es la situación de la inmensa mayoría.

En tanto, logremos infundir en nuestros gobernantes y representantes, la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, adoptando la responsabilidad conjunta, de crear ciudadanía día a día, con base en la honestidad y en la decencia, nuestro país conseguirá, sin duda, alcanzar los estándares y expectativas sociales, culturales y económicas, que todos nosotros merecemos. ■

#### FUENTES DE INFORMACIÓN

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF), “Publicaciones y normatividad”, visitado el 13 de marzo de 2009, en la página de la Auditoría Superior de la Federación: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx).

———, “Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión”, en: [www.asf.gob.mx/pags/otros/250308/InsInvJurcomp.pdf](http://www.asf.gob.mx/pags/otros/250308/InsInvJurcomp.pdf), fecha de consulta: marzo de 2009.

GONZÁLEZ DE ARAGÓN, Arturo, Conferencia Magistral, Auditor Superior de la Federación: Foro Internacional “La Fiscalización Gubernamental”, titulada “Evolución y Retos de la Fiscalización Gubernamental”, 03/12/08. Visitado el 13 de marzo de 2009 en la página: [www.asf.gob.mx/pags/prensa/MSG031208.pdf](http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/MSG031208.pdf).

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, “Marco normativo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos”, visitado el 13 de marzo de 2009, en la página del Instituto Federal Electoral: <http://normateca.ife.org.mx/internet/normaUF/normaUF.asp>.

MITOFSKY, “Confianza en las instituciones”, Índice Mitofski, visitado el 13 de marzo de 2009, en la página: <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=confianza-instituciones>.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Analíticos Presupuestarios del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, visitado el 13 de marzo de 2009, en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: [www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html).

# LOS ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA: SU CONCEPTUALIZACIÓN COMO FIGURA INFRACTORA EN EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

The early acts of pre-campaign:  
its conceptualization as an offender of the mexican electoral law

---

Luis Antonio Corona Nakamura

Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de  
Aguascalientes. Director del Instituto  
Prisciliano Sánchez y Magistrado del TEPJEF.  
l.corona@triejal.gob.mx.

---

Ma. del Carmen Díaz Cortés

Maestra en Derecho Electoral por el Instituto  
Prisciliano Sánchez. Secretaria Relatora en el TEPJEF.  
diaz\_melly@hotmail.com.

**Palabras clave**

Precampañas, legislación electoral,  
Derecho electoral mexicano.

**Key Words**

*Pre-campaigns, election law, mexican electoral law.*

**Pp. 137-152**

*...La democracia es un eterno peregrinar en el conocimiento  
para la equidad, en la acción transformadora que no se anquilosa,  
en un cambio permanente e interminable por hacer justicia al hombre.*

*Teódulo López Meléndez, Escritor y Periodista. Caracas, Venezuela*

## Resumen

En el presente artículo los autores analizan la primera de las etapas de los procesos electorales, la relativa a los actos preparatorios de las elecciones, ya que es en dicha fase donde se ubican las precampañas y la posible comisión de la conducta infractora consistente en los actos anticipados de éstas. A partir de un método analítico jurídico e interpretativo, se estudia al concepto de los actos anticipados de precampaña electoral y los elementos que los configuran, incluyendo un análisis de la legislación electoral de carácter federal y la correspondiente al Estado de Jalisco, proponiendo adiciones a la legislación electoral estatal en lo que al tema de actos anticipados de precampaña se refiere.

## Abstrac

*On this article, the authors analyze the first of the stages of the electoral processes, the one about the previous acts to the elections, as it is in this stage where the pre-campaigns and the possible comission of the consisten offender behaviour on the early acts of these are placed. From an analytical and interpretive legal method the concept of the early acts of pre-campaign and its elements are studied, including an analizys of the federal election law and the one corresponding to Jalisco, propossing additions to the state election law concerning to the early acts of pre-campaign.*

## INTRODUCCIÓN

Los procesos electorales democráticos para la renovación periódica de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los Ayuntamientos en nuestra Entidad Federativa, se conforman con diversas etapas, esencialmente: a) actos preparatorios de las elecciones; b) presentación de las solicitudes de registro de candidatos; c) otorgamiento del registro de candidatos y aprobación de sustituciones; d) campañas electorales; e) ubicación de las casillas electorales e integración de las mesas directivas de casilla y publicación de esos datos; f) acreditamiento de representantes de partidos políticos y coaliciones, ante mesas directivas de casilla; g) elaboración y entrega de documentación y material electoral; h) jornada electoral; i) resultados electorales; j) calificación de elecciones; y k) expedición de constancias de mayoría y asignación de representación proporcional.<sup>1</sup> En todas y cada una de ellas debe imperar el respeto a los principios rectores de la función electoral, esto es, de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad, que permitan cumplir con la finalidad última: vivir la democracia.<sup>2</sup>

Dentro de todas las etapas de los procesos electorales se realiza una serie de actos y se emiten resoluciones por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales

<sup>1</sup> Artículo 212, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

<sup>2</sup> Artículo 12, párrafo primero, base primera, de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

electorales, que permiten imprimir el carácter de definitividad y certeza. En el presente estudio se enfatizará acerca de la primera de las etapas de los procesos electorales citadas, es decir, la correspondiente a los actos preparatorios de las elecciones, ya que precisamente es en ésta donde ubica a las precampañas electorales y a la posible comisión de la conducta infractora consistente en los actos anticipados de precampañas.

Dentro de los actos preparatorios de la elección se encuentran, entre otros, la emisión de la convocatoria para la celebración de los comicios estatales ordinarios o, en su caso, extraordinarios; la aprobación de la limitación geográfica de los distritos electorales uninominales en el territorio del Estado; la aprobación de la delimitación geográfica y número de secciones electorales que conformen cada distrito electoral uninominal; la aprobación de convenios con el Instituto Federal Electoral (IFE) para lograr el apoyo y colaboración en la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; y los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales.<sup>3</sup>

Cuando se habla de elecciones para la renovación de los Poderes en nuestra República democrática, representativa y federal, necesariamente se habla de “elegir” a quienes nos representen en los diversos cargos de elección popular y, con ello, de los institutos políticos que, por mandato constitucional, son los facultados para postular a los candidatos a cargos de elección popular. Al efecto, los partidos políticos han contado con todo un procedimiento estatutario –por lo tanto de carácter interno– para la selección de sus candidatos a ocupar cargos de elección popular a la que deben sujetarse en sus procesos de selección, *so pena* de incurrir en violaciones a la legislación electoral para lo que existen las vías legales para impugnar por ese concepto.

Sin embargo, la selección de precandidatos dentro de las elecciones intrapartidistas para la posterior postulación de candidatos a cargos de elección popular en los comicios Constitucionales generó discusiones entre los estudiosos del Derecho Electoral, que culminaron con la necesidad de reglamentar a las precampañas electorales tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones Locales y en las legislaciones secundarias en la materia, tanto en el ámbito federal como estatal. La importancia de esta regulación radica en que este tipo de procedimientos que se dan dentro de un proceso electoral llega a tener impacto en las campañas electorales y en los comicios mismos (Huber Olea y Contró, 2006: 301).

En la regulación constitucional y legal de las precampañas electorales, el legislador reguló la prohibición de efectuar anticipadamente actos de precampaña electoral,<sup>4</sup> pero omitió definir qué debe entenderse por “actos anticipados de precampaña electoral” y cuáles son los elementos que configuran a esta figura jurídica, cuya realización, constituye una

<sup>3</sup> Artículo 217, del del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

<sup>4</sup> Artículo 229, párrafo tercero, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

figura infractora sancionable para el instituto político, aspirante, precandidato o candidato que la cometa, y amerita la incoación de un procedimiento sancionador especial.

Incluso, en el corto lapso que lleva el proceso electoral ordinario en Jalisco que inició el pasado mes de diciembre de 2008,<sup>5</sup> ya se han interpuesto múltiples denuncias o quejas de los diversos partidos políticos entre sí, en razón de la supuesta realización de actos anticipados de precampaña electoral y en consecuencia, se instauraron y substanciaron los procedimientos sancionadores correspondientes. Contra las resoluciones recaídas sobre dichos procedimientos administrativos, se interpusieron –por los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional–, un total de ocho Recursos de Apelación por este concepto, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco (TEPJ EJ, 2009).

Precisamente este es el objetivo del presente estudio que, ante el vacío legal, a partir de un método analítico jurídico e interpretativo, se pueda arribar al concepto de los actos anticipados de precampaña electoral y los elementos que los configuran, incluyendo en el análisis únicamente a la legislación electoral de carácter federal y la correspondiente al Estado de Jalisco, proponiendo adiciones a la legislación electoral estatal en lo que al tema de anticipados de precampaña se refiere.

Se inicia el estudio con una sección dedicada a precisar el marco jurídico y las reformas constitucionales y legales en materia electoral suscitadas durante los años 2007 y 2008 en el ámbito federal y en Jalisco, en cuanto al tema se refieren. En un segundo apartado se exponen cuáles son criterios de interpretación que dispone el Código Electoral y de Participación Ciudadana para conceptualizar a las diversas figuras jurídicas relacionadas a las precampañas y por supuesto, a los actos anticipados de precampaña electoral, haciendo una breve referencia a cada uno de ellos, para luego examinar cuáles son aplicables en la definición de actos anticipados de precampaña electoral. En un tercer apartado, se plasmará el concepto de actos anticipados de precampaña y sus elementos constitutivos, como una conducta infractora. Finalmente, y en este sentido, se harán propuestas de reformas o adiciones necesarias al Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco para incorporar el concepto y elementos de acto anticipado de precampaña electoral y se expondrán las conclusiones generales de este trabajo.

#### **MARCO JURÍDICO:**

##### **REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN MATERIA ELECTORAL DE 2007-2008 EN EL ÁMBITO FEDERAL Y EN JALISCO**

Uno de los motivos de la pasada reforma en materia electoral en nuestro país fue la necesidad de perfeccionar las condiciones de equidad en que se desarrollan los procesos electorales que exige la democracia y, parte esencial de ello, es la regulación y vigilancia a las formas y mecanismos para la realización de las precampañas y campañas electorales por

<sup>5</sup> Artículo Décimo Transitorio, el Decreto número 22228/LVIII/08, del Congreso del Estado por el que reformó diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 05/07/08.

las que los institutos políticos postulan a sus candidatos a ocupar un cargo de elección popular; en el tema de las precampañas, hubo vacíos que trataron de llenar los legisladores a través de las citadas reformas, como se esquematiza a continuación:

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de noviembre de 2007)<sup>6</sup>

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I a III ...

Adición:

IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, **así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.**

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

(...)

---

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I a III ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) hasta i) ...

Adición:

**j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales (...).**

#### Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

(A partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de enero de 2008)<sup>7</sup>

Adición:

#### **Artículo 211**

1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

---

<sup>6</sup> Decreto de fecha 06 de noviembre de 2007, del H. Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 del mismo mes y año. Lo resaltado en negritas corresponde a lo modificado o adicionado del texto legal.

<sup>7</sup> Decreto del H. Congreso de la Unión, aprobado el 11 de diciembre de 2007 y publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de enero de 2008. Lo resaltado en negritas corresponde a lo modificado o adicionado del texto legal.

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

- a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, **las precampañas darán inicio** en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días.
- b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, **las precampañas darán inicio** en la cuarta semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y
- c) Tratándose de **precampañas**, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido **no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas**; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

Adición:

**Artículo 217**

1. A las precampañas y a los precandidatos que en ellas participen les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas en este Código respecto de los actos de campaña y propaganda electoral.

2. El Consejo General del Instituto Federal Electoral emitirá los demás reglamentos y acuerdos que sean necesarios para **la debida regulación** de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular **y las precampañas**, de conformidad con lo establecido en este Código.

**Artículo 342**

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

- a) a d) ...

Adición:

e) La **realización anticipada de actos de precampaña o campaña** atribuible a los propios partidos;

- f) a n) ...

Adición:

**Artículo 344**

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al presente Código:

a) **La realización de actos anticipados de precampaña o campaña**, según sea el caso;

- b) a f) ...

Como puede advertirse de los preceptos transcritos, es clara la intención del legislador de regular a las precampañas electorales a cargo de los institutos políticos y, como facto primordial de tal regulación, por supuesto que estableció: a) la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña electoral, sea por institutos políticos, aspirantes,

precandidatos o candidatos a cargos de elección popular; b) que constituye una infracción la realización de actos anticipados de precampaña electoral; y c) que la infracción consistente en realizar los actos anticipados de precampaña amerita sanción de carácter administrativa electoral.

Ahora, las reformas electorales en el ámbito federal que se han citado, tuvieron repercusión como se ha dicho ya, en las Entidades Federativas, y en Jalisco, se dieron de la siguiente forma:

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO

(a partir de la reforma publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco de fecha 05 de julio de 2008)<sup>8</sup>

**Artículo 13.** Los partidos políticos son entidades de interés público. Tienen como finalidad promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida política y permitir el acceso de éstos, a la integración de los órganos de representación estatal y municipal.

Párrafos segundo al cuarto ...

La ley determinará, en el ámbito estatal, el procedimiento para la constitución y reconocimiento de los partidos políticos, la forma de acreditación de los partidos políticos nacionales, el registro de los partidos políticos estatales, los supuestos de pérdida de registro y acreditación, así como sus derechos, obligaciones, prerrogativas y las formas específicas de su intervención en los procesos electorales, los procedimientos para liquidar sus obligaciones, destino y adjudicación de bienes y remanentes a favor del Estado o Instituto Electoral en los casos de pérdida de registro o acreditación, conforme a las siguientes bases:

I a VII ...

**VIII. La ley fijará las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. La duración de las campañas electorales cuando se elija gobernador no deberá exceder de noventa días, y cuando sólo se elijan diputados locales y ayuntamientos será de sesenta días.**

**Las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.**

#### CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO

(a partir de la reforma publicada en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco de fecha 05 de agosto de 2008)<sup>9</sup>

**Artículo 217.**

1. La etapa de preparación de la elección comprende los actos siguientes:

I a IV ...

V. Los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas Electorales; y

VI ...

<sup>8</sup> Decreto 22228/LVIII/08 del Congreso del Estado de Jalisco, aprobado el 27 de junio de 2008 y publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, de fecha 05 de julio de 2008. *Sección III*. Lo resaltado en negritas corresponde a lo modificado o adicionado del texto legal.

<sup>9</sup> Decreto 22272/LVIII/08 aprobado el 27 de julio de 2008 por el Congreso del Estado de Jalisco y publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, de fecha 05 de agosto de ese mismo año. *Sección II*. Lo resaltado en negritas corresponde a lo modificado o adicionado del texto legal.

Adición:

**Artículo 229.**

1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral estatal, Distrital, Municipal o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

- I. Durante los procesos Electorales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo, a los integrantes del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, las precampañas darán inicio en la tercera semana de Diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días;
- II. Durante los procesos Electorales en que se renueve solamente a los integrantes del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de Enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días; y
- III. Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las **precampañas** de los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido **no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas**; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

4 ...

Adición:

**Artículo 230.**

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

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

5 ...

---

Adición:

**Artículo 235.**

1. A las precampañas y a los precandidatos que en ellas participen les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas en este Código respecto de los actos de campaña y propaganda electoral.
2. El Consejo General del Instituto Electoral emitirá los demás reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, de conformidad con lo establecido en este Código.

---

Adición:

**Artículo 447.**

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:  
I al IV . . .  
V. **La realización anticipada de actos de precampaña** o campaña atribuible a los propios partidos;  
VI a XIV . . .

---

**Artículo 449.**

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular al presente Código:  
I. La realización de **actos anticipados** de precampaña o campaña;  
II a VI . . .

---

Es innegable que la reforma en materia electoral en el Estado de Jalisco tuvo como base la suscitada en el ámbito federal y, por lo tanto se advierten similitudes en cuanto a lo que ambas regulan en el tema de precampañas y, de alguna manera, se omitió definir qué debe entenderse como actos anticipados de precampaña, de ahí el motivo de confusión que pudo generarse respecto a ellos, al no tener un concepto y elementos compositivos de los mismos, lo que tratará de solventarse por lo menos de forma propositiva en este estudio.

## LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN PARA CONCEPTUALIZAR A LOS ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA

A efecto de arribar al concepto de actos anticipados de precampaña electoral, conviene analizar también la definición de otras figuras jurídicas inherentes, tales como: precampaña electoral, campaña electoral, actos de precampaña electoral, actos de campaña electoral, propaganda de precampaña y propaganda electoral, para tener un panorama más amplio que nos permita distinguir entre unas y otras.

Puesto que, en el caso del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, no se cuenta con un precepto que gramaticalmente defina a los actos anticipados de precampaña electoral, es factible acudir a los principios de interpretación que están expresamente definidos en el mismo código,<sup>10</sup> que no son otros además del gramatical,

---

<sup>10</sup> Artículo 499, párrafo primero, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

que el sistemático, funcional, los criterios sostenidos en materia electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en su caso, los principios generales del derecho.

Respecto a los criterios de interpretación gramatical, el sistemático y el funcional, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (en la sentencia recaída al expediente identificado con las siglas y números SUP-JRC-036/99) ha sostenido lo siguiente:

El criterio de interpretación gramatical, consiste básicamente en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados por el legislador, no se encuentran definidos dentro de un contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diversos significados.

En la interpretación sistemática, se atiende fundamentalmente a determinar el sentido y alcance de una disposición, a la luz de otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo.

Finalmente, conforme al criterio funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genere duda en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemática. El factor que tiene mayor relevancia es el de la intención o voluntad del legislador.<sup>11</sup>

Con las útiles herramientas de los diversos sistemas interpretativos, podemos arribar a lo siguiente:

| CONCEPTO DE LA FIGURA JURÍDICA  | FUNDAMENTO JURÍDICO   | CRITERIO INTERPRETATIVO |
|---|---|-------------------------|
| <b>Precampaña Electoral:</b> el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido. | Artículo 230, párrafo primero del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.  | Gramatical              |
| <b>Campaña Electoral:</b> el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.                                       | Artículo 255, párrafo primero del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.  | Gramatical              |
| <b>Actos de precampaña electoral:</b> las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados,                                   | Artículo 230, párrafo segundo, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. | Gramatical              |

<sup>11</sup> Se cita parte de los argumentos de la sentencia dictada por el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, recaída al expediente identificado con las siglas y números RAP-001/2009.

simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

**Actos de campaña electoral:** las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Artículo 255, párrafo segundo, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Gramatical

**Actos anticipados de precampaña electoral:** son todas aquellas actividades de proselitismo, difusión de propaganda, reuniones públicas, asambleas, marchas y en general cualquier otro acto que implique dirigirse a afiliados, simpatizantes, o al electorado en general, que sean efectuados por los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, que se produzcan, desarrollen o verifiquen durante el lapso que va desde la emisión de la convocatoria para la celebración de las elecciones emitida por el Consejo General del Instituto y, hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas.

No se encuentran definidos expresamente en el Código Electoral y de Participación Ciudadana, sin embargo se pueden definir a partir de una interpretación sistemática y funcional del mismo. Sistemático y funcional

**Actos anticipados de campaña electoral:** son aquéllos que, en su caso, realicen los ciudadanos que fueron seleccionados en el interior de los partidos políticos para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular, durante el tiempo que media entre su designación por los institutos políticos y el registro formal de su candidatura ante la autoridad administrativa electoral.

Tesis de jurisprudencia identificada con las siglas y números S3ELO16/2004, cuyo rubro es: "ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. SE ENCUESTRAN PROHIBIDOS IMPLÍCITAMENTE. (Legislación de Jalisco y similares) emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y consultable a fojas 327 y 328 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005. Sistemático, funcional y jurisprudencial

**Propaganda electoral:** Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Artículo 255, párrafo tercero, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Gramatical

**Propaganda de precampaña:** Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Artículo 230, párrafo tercero del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Gramatical

Concepto de actos anticipados de precampaña electoral y sus elementos constitutivos  
En nuestro estudio, podemos citar que la configuración de los actos de precampaña electoral, deben darse todos y cada uno de los siguientes elementos:<sup>12</sup>

- a. Que se trate de reuniones públicas, asambleas, marchas y en general cualquier otro acto que implique dirigirse a afiliados, simpatizantes, o al electorado en general;
- b. Que tales actos, sean realizados por precandidatos a una candidatura (en el entendido que precandidato “es todo aquel ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme al Código Electoral y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular”);<sup>13</sup> y
- c. Que tales actos, realizados por precandidatos a una candidatura, tengan el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular.

En esa tesitura, un acto anticipado de precampaña será el que cumpla con todos esos elementos citados como acto de precampaña, solamente que efectuado, ilegalmente, *a priori* del plazo legal ordenado por la legislación electoral, para la realización de precampañas -en el caso de Jalisco, las precampañas para renovar al Gobernador darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección y cuando deban renovarse a los Diputados y Municipales, darán inicio en la cuarta semana de enero del año de los comicios.<sup>14</sup>

Para computar el lapso que se podría considerar como *anticipado* en los actos de precampaña, debe citarse que, como la causa principal y primordial de la realización de los actos de precampaña es escoger entre varios militantes de un partido al que será postulado como candidato y el de las campañas electorales es obtener el voto ciudadano para un cargo de elección popular (Huber Olea y Contró, 2006: 303), y el fin último es el triunfo en los resultados electorales en los procesos electorales por los que se renueve a los poderes Ejecutivo, Legislativo y los Ayuntamientos en el ámbito estatal, entonces por una deducción racional lógica-jurídica, se tiene que iniciaría el plazo prohibido para la realización de actos de precampaña, y por tanto serían anticipados, el que transcurre desde la emisión de la convocatoria para la celebración de las elecciones emitida por la autoridad administrativa electoral en el Estado de Jalisco, tal como lo ordena el Código en la materia<sup>15</sup> y hasta el inicio mismo de las precampañas electorales.

<sup>12</sup> *Ídem.*

<sup>13</sup> Artículo 230, párrafo cuarto, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

<sup>14</sup> Artículo 229 párrafos primero, segundo y tercero, del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

<sup>15</sup> Artículos 213 y 214, ambos del mismo Código Electoral.

Se puede afirmar que un “acto anticipado de precampaña” es aquel acto de precampaña con todos sus elementos configurados (aspecto material citado en líneas anteriores), realizado durante el lapso que va desde la emisión de la convocatoria para la celebración de las elecciones emitida por la autoridad administrativa electoral y, hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas. Esto es, porque el calificativo de “anticipado” necesariamente se constriñe a un aspecto meramente temporal.

Entonces, en la acreditación de la realización de actos anticipados de precampaña —o anticipados de campaña—, como figura infractora, se deben involucrar necesariamente a personas en su carácter de ciudadanos, aspirantes, precandidatos o candidatos, pues en todos los conceptos que se han analizado, existe ese factor común, aunque los partidos políticos conjuntamente con aquellos, pueden también participar en ilegales actos anticipados de precampaña y campaña, empero no se acreditarían tales figuras jurídicas si no se atribuye o involucra a un ciudadano, aspirante, precandidato o candidato, por el que se presume la existencia del objetivo o finalidad de las precampañas o campañas, que ya hemos señalado, es obtener el respaldo para la postulación como candidato a un cargo de elección popular, es decir, promocionar el voto o tratar de conseguir el ánimo de la ciudadanía para obtenerlo en favor o perjuicio de algún contrincante en la contienda. Y para calificarse como anticipados, deben haberse efectuado, *a priori* del inicio oficial de precampañas ordenado en la legislación electoral.

La prohibición legal de realizar actos de precampaña de forma anticipada tiene que ver con el respeto al principio de equidad en los procedimientos de selección de precandidatos y candidatos de los partidos políticos a ocupar cargos de elección popular en la contienda electoral como un principio rector de la función electoral, encaminado a generar condiciones de igualdad entre los contendientes en una campaña electoral a fin de que compitan en condiciones similares, con el menor grado de ventaja posible que pueda observarse de uno con respecto a otro. La equidad no puede dejar de ser vinculada con las reglas que imponen condiciones de igualdad en una elección, principio que, como ya se ha dicho, es uno de los que integran la concepción del estado democrático de derecho, cuya observancia se traduce en el respeto a la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos de votar y ser votado.

## **PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL Y CONCLUSIONES**

Por lo que se ha expresado en el presente trabajo, se considera conveniente reformar y adicionar dos artículos del Código Electoral y de Participación Ciudadana, a fin de incorporar dentro de nuestro régimen jurídico estatal un concepto de actos anticipados de precampaña electoral que nos permita advertir delimitarlo en sus elementos constitutivos. La propuesta va al siguiente tenor:

CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
DEL ESTADO DE JALISCO  
*Texto vigente*

**Artículo 229**

1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral estatal, Distrital, Municipal o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

- I. Durante los procesos Electorales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo, a los integrantes del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, las precampañas darán inicio en la tercera semana de Diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días.
- II. Durante los procesos Electorales en que se renueve solamente a los integrantes del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de Enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y
- III. Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
DEL ESTADO DE JALISCO  
*Propuesta de adición*

**Artículo 229**

1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral estatal, Distrital, Municipal o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

- I. Durante los procesos Electorales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo, a los integrantes del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, las precampañas darán inicio en la tercera semana de Diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días.
- II. Durante los procesos Electorales en que se renueve solamente a los integrantes del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de Enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y
- III. Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido **no podrán realizar actos anticipados de precampaña electoral que son todas aquellas actividades de proselitismo, difusión de propaganda, reuniones públicas, asambleas, marchas y en general cualquier otro acto que implique dirigirse a afiliados, simpatizantes, o al**

**electorado en general, que sean efectuados por los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, que se produzcan, desarrollen o verifiquen durante el lapso que va desde la emisión de la convocatoria para la celebración de las elecciones emitida por el Consejo General del Instituto y, hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas en los términos del párrafo 2 del presente artículo.**

La violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

4. Los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que conforme a este Código les corresponda para la difusión de sus procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con las reglas y pautas que determine el Instituto Federal Electoral, a propuesta que realice el Instituto Electoral. Los precandidatos debida mente registrados podrán acceder a radio y televisión exclusivamente a través del tiempo que corresponda en dichos medios al partido político por el que pretenden ser postulados.

4. Los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que conforme a este Código les corresponda para la difusión de sus procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con las reglas y pautas que determine el Instituto Federal Electoral, a propuesta que realice el Instituto Electoral. Los precandidatos debida mente registrados podrán acceder a radio y televisión exclusivamente a través del tiempo que corresponda en dichos medios al partido político por el que pretenden ser postulados.

5. Queda prohibido a los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, en todo tiempo, la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. La violación a esta norma se sancionará con la negativa de registro como precandidato, o en su caso con la cancelación de dicho registro. De comprobarse la violación a esta norma en fecha posterior a la de postulación del candidato por el partido de que se trate, el Instituto Electoral negará el registro legal del infractor.

5. Queda prohibido a los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, en todo tiempo, la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. La violación a esta norma se sancionará con la negativa de registro como precandidato, o en su caso con la cancelación de dicho registro. De comprobarse la violación a esta norma en fecha posterior a la de postulación del candidato por el partido de que se trate, el Instituto Electoral negará el registro legal del infractor.

**Artículo 447.**

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

- I. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 68 y demás disposiciones aplicables de este Código;
- II. El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto Electoral;
- III. El incumplimiento de las obligaciones o incurrir en las conductas prohibidas y exceder los topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el presente Código;
- IV. No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en este Código y sus reglamentos;
- V. La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;
- VI. Exceder los topes de gastos de campaña;

**Artículo 447.**

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

- I. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 68 y demás disposiciones aplicables de este Código;
- II. El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto Electoral;
- III. El incumplimiento de las obligaciones o incurrir en las conductas prohibidas y exceder los topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el presente Código;
- IV. No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en este Código y sus reglamentos;
- V. La realización de **actos anticipados** de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;
- VI. Exceder los topes de gastos de campaña;

- 
- |  |  |
|--|--|
| <p>VII. La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;</p> <p>VIII. El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el presente Código en materia de precampañas y campañas Electorales;</p> <p>IX. La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;</p> <p>X. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;</p> <p>XI. El incumplimiento de las obligaciones establecidas por el presente Código en materia de transparencia y acceso a la información;</p> <p>XII. El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;</p> <p>XIII. La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Electoral; y</p> <p>XIV. La comisión de cualquiera otra falta de las previstas en este Código.</p> | <p>VII. La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;</p> <p>VIII. El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el presente Código en materia de precampañas y campañas Electorales;</p> <p>IX. La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;</p> <p>X. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;</p> <p>XI. El incumplimiento de las obligaciones establecidas por el presente Código en materia de transparencia y acceso a la información;</p> <p>XII. El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;</p> <p>XIII. La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Electoral; y</p> <p>XIV. La comisión de cualquiera otra falta de las previstas en este Código.</p> |
|--|--|
- 

A manera de conclusión podemos decir que la pasada reforma constitucional y legal en materia electoral de 2007 y 2008, tanto en el tema de la regulación de las precampañas electorales como en todos los demás rubros que se incluyeron, significó un gran avance en materia de igualdad de condiciones para los diversos actores políticos y sus candidatos en la contienda, perfectible como todo, a efecto de generar mayor equidad en los procesos electorales para beneficio de la democracia. ■

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO, Decreto 22272/LVIII/08 aprobado el 27 de julio de 2008 por el Congreso del Estado de Jalisco y publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, de fecha 05 de agosto de ese mismo año. *Sección II*.
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Decreto del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de enero de 2008.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Decreto de fecha 06 de noviembre de 2007, del H. Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 del mismo mes y año.
- \_\_\_\_\_, Decreto número 22228/LVIII/08, del Congreso del Estado publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Jalisco*, el 05 de julio de 2008.
- HUBER OLEA y CONTRÓ, Jean Paul, *El proceso electoral (derecho del proceso electoral)*, México: Porrúa, 2006.
- TEPJEJ, "Sentencias", en: sitio web del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco: [www.triejal.gob.mx](http://www.triejal.gob.mx), fecha de consulta: marzo de 2009.

# LA JUSTICIA ELECTORAL EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA: LA REFORMA FEDERAL 2007-2008

The electoral justice on the states of the Republic:  
the federal amendment 2007-2008

Patricia Macías Hernández

---

Maestrante en Derecho Electoral por el Instituto  
"Prisciliano Sánchez" del TEPJEF, donde se desempeña  
como Secretario Relator.  
patriciamaciasgdl@prodigy.net.mx.

**Palabras clave**

Reforma electoral, justicia electoral, recursos de impugnación,  
resolución de conflictos.

**Key Words**

*Electoral amendment, electoral justice, impugment resources,  
resolution of conflicts.*

**Pp. 153-166**

## Resumen

La reforma electoral de 2007-2008 determinó la obligación de adecuar el marco que regula los procesos electorales en las entidades federativas, donde la justicia electoral tiene una estrecha relación con el fortalecimiento de la jurisdicción electoral federal y su transitar histórico. El presente artículo profundiza sobre la reforma política en sus distintas etapas, como la resolución de los conflictos electorales, destacando un análisis comparativo de las constituciones en los estados y la naturaleza de sus tribunales electorales y su integración, así como de las reformas locales considerando las características de cada entidad, como son sus respectivas legislaciones y sistemas de medios de impugnación.

**Abstrac**

*The electoral amendment 2007-2008 stated the obligation to adapt the framework that regulates the electoral processes on the states, where the electoral justice has a tight relationship with the strengthening of the federal electoral jurisdiction and its historical road. This article studies in depth the political amendment on its different stages, like the resolution of electoral conflicts, stressing a comprative analizys of the constitutions of every state and the nature of their electoral court and ther integration, as well as the local amendments, considering their own particular features, such as their legislations and impugnation means.*

La justicia electoral, al interior de las entidades federativas, ha tenido una innegable relación con el fortalecimiento de la jurisdicción electoral federal y su transitar histórico. La reforma constitucional en materia electoral, que el Congreso de la Unión aprobó y publicó el 13 de Noviembre de 2007, determinó la obligación de adecuar el marco que regula los procesos electorales en el resto del país.

Se expidió un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el diario oficial de la federación el 14 de enero del 2008 se reformaron las Constituciones locales y la normatividad electoral en las entidades federativas.

Por lo que hace a la legislación electoral en las entidades federativas, es incuestionable que sin llegar a ser una copia fiel de la legislación federal, delatan en general una determinante influencia evidente en lo que se refiere al sistema contencioso electoral y se refleja en la multitud de recursos de impugnación resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de los temas de las elecciones locales, esencialmente en el año 2008 y que se visualiza con los siguientes datos; juicios para la protección de los Derecho Político Electorales del Ciudadano 2,990; Juicios de de Revisión Constitucional 168, y en este año 395 JDC y 8 JRC, la diferencia este que con las nuevas competencias de las Salas Regionales.

Respecto del comportamiento que ha tenido en el año 2009:

|  |
|--|
| I. Sala Guadalajara, 55 asuntos, en sustanciación: 14                          |
| II. Sala Monterrey 68 asuntos en Sustanciación: 14                             |
| III. Sala Xalapa 55 asuntos y sustanciación: 21                                |
| IV. Sala Distrito Federal 58 asuntos y sustanciación: 20                       |
| V. Sala Toluca 79 asuntos y sustanciación: 10                                  |
| <b>Total de medios de Impugnación:</b><br>315 resueltos y en sustanciación 79. |

Actualmente, en todos los Estados se han establecido tribunales con competencia para conocer de impugnaciones en materia electoral, alguno de manera definitiva y otros solo integrados para el proceso en puerta.

La integración, organización, y funcionamiento de los tribunales locales los caracterizan situaciones diferentes que se observaran en sus constituciones locales destacando cada vez la inserción del la justicia Electoral en el Poder Judicial local como se desprende del cuadro posterior.

La manera de designar a los magistrados destaca donde intervienen generalmente los Congresos locales y en muchas ocasiones el Poder Judicial local.

Funcionan en salas, o en pleno y juzgados electorales o con varias salas. Esta diversidad ha mejorado la regulación del contencioso electoral y queda demostrada una tendencia ampliar las posibilidades de impugnación, abarcando un número mayor de actos electorales, además de dar una regulación más precisa y certeza a los diferentes medios de impugnación electoral a nivel local.

La reforma política en sus distintas etapas privilegió la resolución de los conflictos electorales, a través de órganos especializados, independientes, objetivos, imparciales y profesionales, sin embargo la autonomía de estos órganos y la independencia de sus integrantes se basan en la suficiencia presupuestaria como una de sus garantías judiciales e institucionales, lo que no se ha logrado del todo.

Una vez publicada la reforma electoral, los estados tuvieron un año para adecuar su legislación sin embargo más de 15 Estados no cumplieron con el plazo. La modificación constitucional impactó a nivel local en temas como:

- Día de la jornada comicial el primer domingo de julio del año que corresponda salvo estados con elección federal y local el mismo año, En 2009, se realizarán elecciones concurrentes en 11 estados: Colima, Campeche, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Querétaro, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Jalisco y Guanajuato.
- Facultad para que las autoridades locales puedan convenir con el IFE que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.
- Normas aplicables a la creación y registro de partidos políticos.
- Respeto a la vida interna de partidos. Y prohibición de partidos corporativizados.
- El financiamiento público a los partidos a nivel estatal.
- Los límites al gasto de precampañas y campañas en procesos electorales locales.

- El derecho de los partidos de acceder a la radio y la televisión solamente a través de los tiempos a que se refiere la nueva Base III del artículo 41 constitucional. Administración de tiempo solo por el IFE.
- Las reglas aplicables para las precampañas y campañas electorales en el ámbito local.
- Las bases obligatorias de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos a través del órgano técnico de nueva creación.
- El sistema de medios de impugnación electoral y las bases para la realización de recuentos de votos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, y
- Las causales de nulidad de elecciones locales, únicamente las establecidas en la ley.

El punto gran ausente de la reforma electoral federal fue el establecimiento de candados a la sobre representación en los congresos estatales como el de Puebla.

En el caso de Jalisco la reforma constitucional y legal en Materia Electoral en Jalisco, ha sido revisada por el órgano judicial electoral local respecto de los temas de:

#### **Precampañas**

El Tribunal electoral local, resolvió sobre el tema en particular en el expediente RAP-001/2009 lo siguiente; que la autoridad administrativa responsable consideró, al momento de graduar la sanción que impondría al hoy apelante, que los anuncios espectaculares constituyeron propaganda política ilegal, conclusión por demás incorrecta; pero como única razón a ello, citó el hecho de que fueron puestos tales anuncios espectaculares “previo al inicio oficial de las precampañas”, esto es, que la calificación de “propaganda ilegal”, la atribuyó por el hecho mismo de considerarlo un acto anticipado de precampaña y, no en razón del contenido que incluyeron las leyendas de los anuncios espectaculares.

#### **Campaña electoral**

La duración de la campaña no podrá exceder de 90 días para Gobernador y de 60 días para Diputados locales y Ayuntamientos; Fijar montos máximos de aportaciones de sus simpatizantes a las campañas de: Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, (no podrá ser mayor a 10 por ciento del monto autorizado para gastos de campaña de Gobernador) en este asunto en particular, sobre el tema se interpuso un medio de impugnación el cual se identificó como RAP-002/2009 revocando el acto impugnado en materia de fijación de montos en estos términos; Que la suma que cada partido puede obtener anualmente de los recursos que provengan militancia (conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados); de candidatos (cuotas

voluntarias y personales que ellos aporten exclusivamente para sus campañas); el de autofinanciamiento (ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales), y de colectas o mítines en la vía pública, no podrá ser mayor a 10 por ciento anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección de Gobernador del Estado inmediata anterior. Así, un límite (de hasta 10 por ciento del monto como tope de gasto de campaña para la elección de Gobernador inmediata Anterior) será el resultante de la sumatoria de los conceptos de las fracciones I, II y IV; y otro límite de 10 por ciento en la misma base de la elección de Gobernador del Estado, lo será el resultante por los conceptos citados en la fracción III, del párrafo tercero, artículo 90 del Código en la materia, se trata de dos formas inclusivas para calcular el monto final máximo que puede obtener cada partido político como financiamiento privado, es decir no exclusivamente 10 por ciento.

Propaganda en precampaña, respecto del RAP-005/2009 el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco revocó el acto impugnado al declarar fundado el agravio, en el sentido de que carece la resolución impugnada de debida fundamentación y motivación ya que en el presente asunto no se está en presencia de un acto anticipado de precampaña, ni de una indebida utilización de recursos públicos, y si por el contrario ha quedado demostrado que el contenido de los textos en las pintas de bardas, se estaba en presencia de un acto que realiza el partido político en ejercicio de sus atribuciones ordinaria como instituto político.

La utilización de propaganda relativa a un logro gubernamental por parte de los partidos políticos como mecanismo de promoción política, no desnaturaliza, ni afecta la imparcialidad, tampoco lesiona la equidad y menos aun, atenta contra la dignidad de las personas, no habiendo sido recurrida la resolución.

A continuación, y a manera de ejemplo, destaca un análisis comparativo de tres estados de la república en los cuales se han celebrado los comicios posteriores a la reforma electoral constitucional y legal aprobada por el Congreso de la Unión, con el objetivo de ofrecer información de la naturaleza de medios presentados, como fueron impugnados y como se resolvió.

De las elecciones celebradas en el estado de Coahuila, el día 19 de octubre de 2008, se presentaron 27 medios de impugnación en el 2008, de los cuales 6 se identifican como Juicio de Protección para los Derechos de los Ciudadanos, solo 1 se impugnó en Autoridad Federal y ésta confirmó. En cuanto a los Juicios Electorales (art. 84 y 85 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila de Zaragoza), se presentaron 20 y en Sala Superior se revocaron 2 y confirmaron 1. Por último se promovió un Recurso de Queja (art. 103 de la ley en comentario).

En Hidalgo, en cuanto a la elección de Ayuntamientos celebrada el 9 de noviembre de 2008, se presentaron 104 medios de impugnación, de los cuales 84 se identifican como

Juicio de Inconformidad, solo 16 se impugnaron en Sala Regional Toluca y ésta confirmó 12, desecha 1 y revoca 1. Lo relativo a Recursos de Apelación, se presentaron 23 y en la Sala se revocaron 2, confirmaron 4, modificaron 2 y sobresee 1.

En las elecciones de 6 de julio de 2008, en el estado de Nayarit, se presentaron 51 medios de impugnación, de los cuales 33 se identifican como Juicio de Inconformidad, 15 se impugnaron en Sala Regional Guadalajara y ésta confirmó 8, desecha 3 y revoca 4. En cuanto a los Recursos de Apelación, se presentaron 18 y en la Sala se impugnaron 2 y estos fueron revocados.

**CONSTITUCIONES LOCALES, NATURALEZA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES Y SU INTEGRACIÓN**

**Aguascalientes.** Artículo 51. El Poder Judicial del Estado está conformado por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en los Juzgados de Primera Instancia y Mixtos Menores, un Tribunal Local Electoral que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y órgano especializado dentro del Poder Judicial, y del Consejo de la Judicatura Estatal, que tiene a su cargo la Carrera Judicial.

Artículo 54. Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y del Tribunal Local Electoral, se elegirán en la forma siguiente:

Sólo los Magistrados del Tribunal Local Electoral serán electos por mayoría calificada y en caso de no lograrse ésta, serán seleccionados por insaculación. Los Magistrados del Tribunal Electoral contarán con un supernumerario que se seleccionará de entre los integrantes de las ternas presentadas por el Ejecutivo que no hubieran sido designados como numerarios, en los mismos términos del párrafo anterior.

Los Magistrados del Tribunal Local Electoral podrán ser reelectos por varios periodos siempre y cuando no excedan del plazo acumulado de diez años y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

**Baja California.** Artículo 57. El Poder Judicial del Estado se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, Tribunal de Justicia Electoral, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y Jurados.

Corresponde al Tribunal de Justicia Electoral como máxima autoridad jurisdiccional electoral estatal, y órgano especializado del Poder Judicial garantizar el cumplimiento del principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Artículo 68. El Tribunal de Justicia Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional electoral estatal y órgano especializado del Poder Judicial del Estado. Será autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones. El Poder Legislativo, garantizará su debida integración.

La integración de este se establece en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California.

**Baja California Sur.** Artículo 99. El tribunal estatal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley, funcionará en pleno y resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas, a excepción de las que determine el propio tribunal. Los poderes legislativo y judicial garantizarán su debida integración. Para el ejercicio de sus funciones el tribunal estatal electoral, estará integrado con tres magistrados numerarios y dos supernumerarios, los cuales ejercerán el cargo por seis años y responderán solo al mandato de la ley. El presidente del mismo será elegido de entre sus miembros, para ejercer la función por seis años. Los magistrados del tribunal estatal electoral, serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del congreso del estado, de entre los propuestos por el tribunal superior de justicia del estado. Si dicha mayoría no se logra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos el número que corresponda de magistrados. La ley señalará las reglas y procedimientos correspondientes.

**Campeche.** Artículo 77. Se deposita el ejercicio del poder judicial del estado en un tribunal superior de justicia y en juzgados de primera instancia, electorales, menores y de conciliación. El establecimiento, funcionamiento y competencia de los mencionados órganos del poder judicial se regirán por lo que dispongan la ley orgánica del poder judicial del estado, el código electoral del estado y demás leyes que sean aplicables, de conformidad con las bases que esta constitución señala.

La integración de este se establece en Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche.

**Coahuila de Zaragoza.** Artículo 136. El Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial, dotado de autonomía, independencia y de plena jurisdicción, y funcionará conforme a las bases generales siguientes:

Se integrará por tres Magistrados que durarán en su cargo el tiempo que señala la fracción II del artículo 135 de esta Constitución, y funcionará en Pleno en los términos que disponga la Ley.

**Colima.** Artículo 86 bis. VI. El Tribunal Electoral del Estado será órgano autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de pleno derecho y máxima autoridad jurisdiccional electoral.

Su integración se establece en el Código Electoral del Estado de Colima en el Art. 271.

**Chiapas.** Artículo 49. El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado, será la máxima autoridad jurisdiccional en las materias Electoral y Administrativa; sus resoluciones serán emitidas con plenitud de jurisdicción y sus fallos serán definitivos; sesionará en Pleno y en Salas, y sus sesiones serán públicas. Estará integrado por siete magistrados, uno de los cuales, por decisión del Pleno, fungirá como su presidente. De los siete magistrados, cinco serán nombrados por el Congreso del Estado o por la Comisión Permanente en su caso, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, durarán en el cargo siete años con posibilidad de ser reelectos para otro periodo igual; los restantes, serán designados por el Tribunal Constitucional de entre los magistrados de las Salas Regionales Colegiadas.

**Chihuahua.** Artículo 37. El Tribunal Estatal Electoral es el órgano de legalidad y plena jurisdicción en la materia electoral, autónoma en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, con patrimonio propio. Se compondrá de tres Magistrados que deberán satisfacer los mismos requisitos que establece esta Constitución para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia y además no haber sido candidato o haber desempeñado cargo de elección popular, ni fungido como dirigente de partido político en los últimos cinco años previos a la elección.

**Distrito Federal.** Artículo 128. El Tribunal Electoral del Distrito Federal será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia.

El Tribunal Electoral del Distrito Federal funcionará en forma permanente en Tribunal Pleno y se integra por cinco Magistrados Electorales, uno de los cuales fungirá como su Presidente.

**Durango.** Artículo 97. El Tribunal Estatal Electoral, será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial del Estado. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Colegiada y 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. La Sala se integrará con tres magistrados electorales, que ejercerán el cargo por un periodo de cuatro años, en cuyo lapso, solamente desempeñarán su responsabilidad durante las fases en que deban verificarse procesos electorales, espacio que comprenderá todo el año respectivo y el mes de diciembre anterior al señalado para elecciones. Durante los periodos de receso, su Presidente quedará en funciones para en caso necesario, llamar para integrar la Sala del Tribunal a los Magistrados, para sustanciar y resolver el o los casos presentados, hecho lo cual, suspenderá las actividades.

**Estado de México.** Artículo 13, p. 2. Habrá un Tribunal Electoral autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la jurisdicción y competencia que determinen esta Constitución y la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

El Tribunal Electoral funcionará en Pleno, se integrará por cinco Magistrados que durarán en su cargo seis años y no podrán ser reelectos. Sus emolumentos serán los previstos en el Presupuesto de Egresos del Estado.

**Guanajuato.** Artículo 31. . . El Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, se integrará con cinco magistrados, que conformarán Salas Unitarias que podrán ser regionales, mismos que serán designados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, dos a propuesta del Ejecutivo y tres a propuesta del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; su funcionamiento y organización estarán previstos en la Ley. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial garantizarán su debida integración.

**Guerrero.** Artículo 25, párrafo 25 La ley establecerá un sistema de medios de impugnación, de los que conocerá el Tribunal Electoral del Estado, éste será órgano autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, con carácter permanente, personalidad jurídica y patrimonio propio y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, El Tribunal Electoral del Estado, se integra con una Sala de Segunda Instancia y cinco Salas Unitarias, Los Magistrados Electorales. Son los integrantes del órgano jurisdiccional electoral, facultados para sustanciar y resolver en forma colegiada las impugnaciones de los partidos políticos contra actos de los órganos electorales.

Son elegidos por los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

**Hidalgo.** 99.C (No señala su naturaleza, pero si sus facultades, únicamente dice que se integrará el Tribunal Electoral, más no establece su estructura o funcionamiento).

---

**Jalisco.** Artículo 68. El Tribunal Electoral tendrá a su cargo la resolución de toda controversia que se suscite con motivo de los procesos electorales para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de los órganos de gobierno municipales y en cuanto a la realización de los procesos de plebiscito y referéndum.

Artículo 69. El Tribunal Electoral es el órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias en materia electoral, el cual guardará autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones, de conformidad a los principios establecidos en el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el ejercicio de sus funciones el Tribunal Electoral contará con un cuerpo de magistrados y secretarios, los cuales sólo responderán al mandato de la ley.

Los magistrados electorales serán electos por el voto de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, con base en la propuesta de candidatos que realicen los grupos parlamentarios. . .

Los magistrados electorales durarán en el ejercicio de su encargo cuatro años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta de ley, al término de los cuales podrán ser ratificados.

---

**Michoacán.** Artículo 98 A. P.3. El Tribunal Electoral del Estado será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. El Poder Legislativo, garantizará su debida integración.

El Tribunal Electoral del Estado tendrá competencia para resolver en única instancia y en forma definitiva, en los términos de esta Constitución y la Ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral.

---

**Morelos.** No define al órgano y solo señala su estructura, nada más indica de manera genérica en el Artículo 86. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en el Tribunal Estatal Electoral, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde.

---

**Nayarit.** Artículo 135 apartado D. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un órgano jurisdiccional con autonomía e independencia en sus decisiones quien dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales en el ámbito de su competencia.

Transitorio. Artículo Segundo. Para dar cumplimiento a lo dispuesto con relación al órgano jurisdiccional a que se refiere el apartado D del artículo 135, se observarán las siguientes reglas:

I. El actual Tribunal Electoral del Estado, funcionará de forma permanente y concluirá sus funciones el día 14 de Diciembre del año 2010.

II. A partir de la fecha a que se refiere la fracción anterior el órgano jurisdiccional, se instalará e integrará conforme lo disponga la Ley de Justicia Electoral

---

**Nuevo León.** Artículo 43. La ley determinará las funciones e integración de dicho órgano, mismo que estará formado por ciudadanos del Estado designados para tal efecto por el Congreso del Estado por consenso, a falta de éste serán electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, y de no alcanzarse dicha votación se procederá a realizar la insaculación por el Pleno del Congreso.

Artículo 44. Para conocer y resolver las impugnaciones y controversias que se susciten dentro de los procesos electorales de la competencia estatal o con motivo de la impugnación de los resultados de los mismos, se establecerá en el estado un órgano jurisdiccional independiente con autonomía funcional y presupuestal, que tendrá a su cargo el desahogo de los recursos y resolución de las controversias que se planteen en la materia con plenitud de jurisdicción en sus resoluciones. La ley establecerá sus atribuciones, forma de organización y funcionamiento del mismo.

---

**Oaxaca.** Artículo 25. El sistema electoral del Estado, se regirá por las siguientes bases: El Tribunal Estatal Electoral es un órgano del Poder Judicial de carácter permanente, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones. Es la máxima autoridad Jurisdiccional en materia electoral del Estado de Oaxaca.

III. El Tribunal Estatal Electoral estará integrado por tres magistrados propietarios y tres suplentes, que serán elegidos por la Legislatura, mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, de una lista por temas para propietarios y suplentes, propuesta por el Tribunal Superior de Justicia del Estado. La ley determinará el proceso de selección, previa convocatoria y examen por oposición.

---

**Puebla.** Artículo 3. IV. El Tribunal Electoral del Estado, como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado, es el organismo de control constitucional local, autónomo e independiente, de carácter permanente, encargado de garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El Código de la materia establecerá un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral. El principio de definitividad regirá en los procesos electorales.

---

**Querétaro.** Artículo 26. Compete al Poder Judicial la facultad de resolver controversias puestas a su consideración, conforme a las leyes y procedimientos judiciales vigentes en el Estado en asuntos del fuero común, en materia civil, familiar, penal, justicia de menores, electorales y materias federales cuando así lo faculten las leyes.

**Quintana Roo.** Artículo 49. El Tribunal Electoral de Quintana Roo, tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y tendrá el carácter de permanente; tendrá competencia y organización para funcionar en pleno y sus sesiones serán públicas. Las resoluciones del Tribunal serán emitidas con plenitud de jurisdicción en una sola instancia y sus fallos serán definitivos. Estará integrado por tres Magistrados Numerarios, uno de los cuales fungirá como Presidente, y durante los procesos electorales, además, por dos Magistrados Supernumerarios que harán las veces de jueces instructores.

**San Luis Potosí.** Artículo 32. Para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales, se instituirá un Tribunal Electoral, como órgano permanente y especializado del Poder Judicial del Estado, que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

El procedimiento ante el Tribunal Electoral será de doble instancia dentro del proceso electoral, y de única instancia fuera del mismo; los magistrados que lo integren serán nombrados por el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, a propuesta del Supremo Tribunal de Justicia, de conformidad con lo establecido por la ley. Las salas de primera instancia podrán ser regionales y en el número que determine el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia.

Sin perjuicio de la competencia que le corresponde, la Sala de Segunda Instancia funcionará como Sala Auxiliar, con la competencia que al efecto le designe el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

El Presidente de la Sala de Segunda Instancia será electo por los integrantes de la misma.

**Sinaloa.** Artículo 15. El Tribunal Estatal Electoral funcionará en pleno ...; será autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en su materia y tendrá competencia para resolver en forma definitiva y firme las impugnaciones que se hagan en período no electoral y durante el proceso electoral; realizará el cómputo final de la elección de Gobernador del Estado, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Gobernador Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

Contará con tres salas regionales que funcionarán en pleno durante el proceso electoral y una Sala de Reconsideración permanente, en la forma que lo disponga la ley. Esta última será competente para, resolver como sala unitaria, en período no electoral, las impugnaciones que se presenten contra los actos y resoluciones del Consejo Estatal Electoral, así como para resolver durante el proceso electoral los recursos que se interpongan respecto de la elección de Gobernador del Estado y en contra de la asignación de Diputados por el principio de Representación Proporcional que realice el Consejo Estatal Electoral.

**Sonora.** Artículo 22. La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán los organismos electorales y un Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten, invariablemente, al principio de legalidad. Sus sesiones serán públicas.

El Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa tendrá plena autonomía operativa y de decisión, así como personalidad jurídica y patrimonios propios. Será la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, de procesos de participación ciudadana y de acceso a la información pública; funcionará de manera permanente y tendrá a su cargo la substanciación y resolución, en única instancia, de los medios de impugnación que establezcan las leyes respectivas.

El Tribunal estará compuesto por tres magistrados propietarios y dos magistrados suplentes comunes, los cuales serán nombrados por el Congreso del Estado el que deberá emitir una convocatoria pública para tal fin.

**Tabasco.** Artículo 63 bis. El Tribunal Electoral de Tabasco será la máxima autoridad jurisdiccional de la materia en el Estado, funcionará de manera permanente, estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus resoluciones y autónomo en su funcionamiento.

El Tribunal Electoral de Tabasco estará integrado con tres Magistrados Electorales Numerarios y dos suplentes, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en los recesos de ésta, de la Comisión Permanente; dos Magistrados Electorales Numerarios y un suplente, serán aprobados de entre cinco Magistrados numerarios que proponga el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. El Magistrado Electoral Numerario restante y un suplente, serán elegidos de una lista de diez Jueces de Primera Instancia de la Judicatura, que reúnan los requisitos para ser Magistrados, que presente ante el Congreso del Estado, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, previa aprobación del Pleno de éste. Los Magistrados durarán en su cargo siete años. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

Los Magistrados Electorales Numerarios elegirán de entre ellos al que deba fungir como Presidente, quien durará en su encargo un año, pudiendo ser reelecto.

---

**Tamaulipas.** Artículo 20... IV. La función jurisdiccional electoral estará a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, misma que gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; será la máxima autoridad de la materia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado se integrará con un Magistrado Presidente y cuatro Magistrados Electorales, mismos que serán designados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, de la propuesta que para tal efecto envíe el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, previa convocatoria pública y evaluación objetiva que el órgano proponente haga entre los participantes. El Supremo Tribunal de Justicia del Estado enviará al Congreso del Estado una propuesta de dos candidatos por cada vacante del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado.

---

**Veracruz.** Del Control de la Legalidad en Materia Electoral.- Artículo 66.- Para garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, se establecerá un sistema de medios de impugnación de los cuales conocerán, en los términos que señale la ley, el Instituto Electoral Veracruzano y la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia.

La Sala Electoral, integrada por tres magistrados, funcionará con motivo de la organización y celebración de un proceso electoral, plebiscitario o de referendo. Cuando no existan dichos procesos, los magistrados que la integran formarán parte de una Sala Auxiliar del Tribunal Superior de Justicia, en los términos que señale la ley.

---

**Yucatán.** Artículo 16. Se establecerá un sistema de medios de impugnación, de los que conocerán el organismo público a que se refiere este precepto y el tribunal de la materia, mismo que será autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en el Estado.

APARTADO C

De los Organismos Autónomos

Conforme a esta Constitución, los organismos autónomos del Estado contarán con Autonomía, Personalidad Jurídica y Patrimonio Propios, y tendrán las facultades que esta Constitución y las leyes respectivas, establezcan.

Son organismos autónomos del Estado:

III. El Tribunal Electoral del Estado, y

---

**Zacatecas.** Artículo 42. Se establecerá un sistema de medios de impugnación contra actos o resoluciones, para garantizar la legalidad de los procesos, el cual dará definitividad en la instancia correspondiente. Serán competentes para conocer de los recursos que se interpongan, el Instituto Electoral del Estado y el Tribunal Estatal Electoral. En ningún caso la interposición de los medios de impugnación producirá efectos suspensivos respecto del acto, resolución o resultados que se hubiesen impugnado. La ley establecerá los requisitos y normas a que deban sujetarse la interposición y tramitación de los medios de impugnación en los procesos electorales y de consulta ciudadana.

---

Sin duda, los Tribunales encargados de la justicia electoral tienen una prueba que pasar en las próximas elecciones en 13 entidades de la república este 5 de julio de 2009; San Luis Potosí; Sonora; Distrito Federal, Nuevo León; Colima; Jalisco; Estado México, Morelos, Campeche; Guanajuato, Querétaro, dos de ellas el 18 de octubre en Tabasco y Coahuila, todas con una nueva normatividad, y en algunas entidades como Jalisco con una nueva integración de los Tribunales locales.

Los resultados serán evaluados por los diversos actores electorales y una ciudadanía cada vez más preparada y crítica, para algunos sectores sociales resultó la reforma ser incompleta por omitir aspectos fundamentales como la participación en los procesos electorales de candidatos independientes, la segunda vuelta electoral para la elección del Titular del Poder Ejecutivo

Existen en la integración de los tribunales locales, una marcada diferencia de género por lo siguiente; de la totalidad de Magistrados que lo integran donde se tiene un tribunal locales electorales es decir de 113 magistrados únicamente 25 son mujeres, que representan 28 por ciento en su integración y existen 9 entidades que no cuentan con ninguna mujer entre sus miembros.

Existen doce tribunales donde su denominación se encuentra inmersa en el Poder Judicial del Estado, en Campeche es una Sala en materia administrativa-electoral la que conoce y Chiapas es un Tribunal además de administrativo-electoral; Sonora es un Tribunal electoral y de transparencia.

La actividad electoral y los medios de Impugnación en la legislaciones locales están reguladas por diversos ordenamientos, desde códigos, leyes procesales, leyes específicas como el caso de Ley de Procedimientos para la elección de comisarios municipales, sin embargo el propósito que se desprende de las reformas locales es el de legislar en forma específica tomando en cuenta las características de cada entidad, como se advierte de la información que a continuación se expone:

| ESTADO               | LEGISLACIÓN   | SISTEMA DE MEDIOS IMPUGNACIÓN   |
|----------------------|---|---|
| Aguascalientes       | Código Electoral del Estado de Aguascalientes.<br>Ley de Participación Ciudadana.   | Los medios de impugnación que integran este sistema, son los recursos de:<br>Inconformidad;<br>Apelación; y<br>Nulidad.   |
| Baja California      | Ley de Instituciones y procedimientos electorales para Estado de Baja California.<br>Ley de Participación Ciudadana.  | El recurso de inconformidad;<br>El recurso de apelación, y<br>El recurso de revisión.   |
| Baja California Sur  | Ley Electoral del Estado de Baja California.<br>Ley de Sistemas de Medios de Impugnación en materia electoral para el Estado de Baja California Sur.<br>Ley de Participación Ciudadana.                                   | Recurso de Revisión; Recurso de Apelación; y Juicio de Inconformidad.   |
| Campeche             | Código de Instituciones y procedimientos electorales para el Estado de Campeche.<br>Ley de Procedimientos para la elección de comisarios municipales.   | El Recurso de Revisión.<br>El Recurso de Apelación.<br>El Juicio de Inconformidad y el Recurso de Reconsideración.<br>El Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Electoral del Estado de Campeche y sus Servidores. |
| Coahuila de Zaragoza | Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales .<br>Ley de Medios de Impugnación en materia político-electoral y de participación ciudadana para el estado de Coahuila de Zaragoza.<br>Ley de Participación Ciudadana. | Juicio Electoral.<br>Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.<br>Juicio de Participación ciudadana.<br>Recurso de Queja en Materia Electoral o de Participación Ciudadana.                                       |
| Colima               | Código Electoral.<br>Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral del Estado de Colima.<br>Ley de Participación Ciudadana.   | El recurso de apelación;<br>El recurso de revisión;<br>El recurso de inconformidad; y<br>El recurso de la libre asociación y de participación ciudadana.  |
| Chiapas              | Código de Elecciones y Participación Ciudadana.   | Recurso de Revisión.<br>Juicio de Inconformidad.<br>Juicio de Nulidad Electoral.<br>Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.<br>Juicio laboral entre el Instituto y sus servidores;                                  |

|                  |  |   |
|------------------|--|---|
| Chihuahua        | Ley Electoral del Estado de Chihuahua.   | El recurso de revisión.<br>El recurso de apelación.<br>Juicio de inconformidad.   |
| Distrito Federal | Código Electoral.<br>Ley Procesal electoral del Distrito Federal.<br>Estatuto de Gobierno.   | Juicio Electoral.<br>Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.  |
| Durango          | Ley de Medios de Impugnación.<br>Ley Electoral.<br>Ley de Participación Ciudadana.   | Juicio Electoral.<br>Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.<br>Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Estatal Electoral y sus servidores. |
| Estado de México | Código Electoral del Estado de México.   | Revisión.<br>Apelación.<br>Inconformidad.   |
| Guanajuato       | Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.   | Recurso de revocación;<br>Recurso de revisión; y  |
| Guerrero         | Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.<br>Ley de Instituciones y procedimientos electorales.<br>Ley de Participación Ciudadana. | Recurso de Apelación;<br>Juicio de Inconformidad;<br>Recurso de Reconsideración; y<br>Juicio Electoral Ciudadano.   |
| Hidalgo          | Ley Electoral.<br>La Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Hidalgo.  | Recurso de Revisión;<br>Recurso de Apelación; y<br>Juicio de Inconformidad.   |
| Jalisco          | Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.   | El recurso de revisión;<br>El recurso de apelación;<br>Juicio de Inconformidad.   |
| Michoacán        | Código Electoral del Estado de Michoacán.<br>Ley de Justicia Electoral.  | El recurso de revisión.<br>El recurso de apelación.<br>El juicio de inconformidad.  |
| Morelos          | Código Electoral para el Estado de Morelos.  | Recurso de Reconsideración.<br>Recurso de Revisión.<br>Recurso de Apelación.<br>El Recurso de Inconformidad.<br>Recurso para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.                              |
| Nayarit          | Ley de justicia electoral para el estado de Nayarit.   | El recurso de apelación.<br>El recurso de revision.<br>El juicio de inconformidad.  |
| Nuevo León       | Ley Electoral del Estado de Nuevo León.  | Recurso de Revocación.<br>Recurso de Revisión.<br>Recurso de Apelación.<br>Juicio de Inconformidad.<br>Recurso de Reclamación.<br>Recurso de Aclaración.  |
| Oaxaca           | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.<br>Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.   | Recurso de Revisión.<br>Recurso de Apelación.<br>Recurso de Inconformidad.<br>Juicio para dirimir los conflictos laborales.<br>Juicio para la protección de los derechos político electoral del ciudadano.                  |

|                 |   |   |
|-----------------|---|---|
| Puebla          | Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla.  | Revisión;<br>Apelación; e<br>Inconformidad.   |
| Querétaro       | Ley Electoral del Estado de Querétaro.<br>Ley de Medios de Impugnación en materia Electoral del Estado Querétaro.   | Reconsideración.<br>Apelación.<br>Reconsideración.<br>Nulidades.  |
| Quintana Roo    | Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.<br>Ley Estatal de Medios de Impugnación en materia electoral.<br>Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo.       | Revocación.<br>Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos quintanarroense.<br>Inconformidad.<br>Nulidad.                                |
| San Luis Potosí | Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.<br>Ley de Referéndum y Plebiscito.   | Revocación.<br>Revisión.<br>Inconformidad.<br>Reconsideración.  |
| Sinaloa         | Ley Electoral del Estado de Sinaloa.  | Aclaración.<br>Revisión.<br>Inconformidad.<br>Reconsideración.  |
| Sonora          | Código Electoral para el Estado de Sonora.  | Revisión.<br>Apelación.<br>Queja.   |
| Tabasco         | Código Electoral del Estado de Tabasco.<br>Ley de participación Ciudadana.<br>Ley de Medios de Impugnación en materia electoral.  | Revisión.<br>Apelación.<br>Inconformidad.<br>Juicios para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano.<br>Juicio para dirimir los conflictos laborales. |
| Tamaulipas      | Código Electoral para el Estado de Tamaulipas.<br>Ley de Medios de Impugnación.<br>Ley de Participación Ciudadana.  | Revisión.<br>Apelación.<br>Inconformidad.<br>Juicios para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano.<br>Juicio para dirimir los conflictos laborales. |
| Tlaxcala        | Ley de Medios de Impugnación en materia electoral para el Estado de Tlaxcala.<br>Ley de Medios de Impugnación en materia electoral.   | Revisión.<br>Juicio Electoral.<br>Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.   |
| Veracruz        | Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.<br>Ley de Referéndum Plebiscito e iniciativa popular.   | Revisión.<br>Apelación.<br>Inconformidad.<br><br>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.  |
| Yucatán         | Ley del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral del Estado de Yucatán.<br>Ley de Instituciones y Procedimientos Electoral.<br>Ley de Participación Ciudadana. | Revisión.<br>Apelación.<br>Inconformidad.<br>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.  |

|           |   |   |
|-----------|---|---|
| Zacatecas | Ley Electoral.<br>Ley de los Sistemas de Medios de Impugnación. | Revocación.<br>Revisión.<br>Nulidad Electoral.<br>Juicio de relaciones laborales. |
|-----------|---|---|

Existen dieciséis Entidades reguladas por Leyes Electorales, catorce Leyes Procedimentales de los Medios de Impugnación; quince Entidades Reguladas por Códigos Electorales, y doce Leyes de Participación Ciudadana, destacan trece entidades que contemplan el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Es un reto histórico al que estamos, estas son las asignaturas pendientes:

- Unificar la denominación de los medios de impugnación correspondiendo ésta a su naturaleza, ya que algunas legislaciones conocen lo que en materia federal y local se tramita como el Juicio de Inconformidad, lo hacen como juicio electoral o revocación.
- Regulación precisa en materia de procedimientos sancionadores a nivel local, ya que no existe reglamentación suficiente al respecto.

#### Facultad de iniciativa para órganos impartidores de justicia electoral

Se debe otorgar facultad a los órganos de impartición de justicia para que se pueda contribuir a enriquecer el debate público de temas que afectan a toda la sociedad, y en particular aquellos de los que conoce el órgano judicial por la materia.

Es necesario escuchar a los impartidores de justicia en el proceso legislativo de aprobación de legislación relacionada con su materia.

La necesidad de aumentar el número de mujeres en la integración de los Tribunales locales en materia electoral. ■

#### FUENTES DE INFORMACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, 2008.

TEPJEJ, Compila Legislación en Materia electoral. Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, TRIFE 2005.

\_\_\_\_\_, Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007, Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

\_\_\_\_\_, Legislaciones Locales (32), Centro de Documentación y Análisis Archivos y Compilación de Leyes. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

# SISTEMA DE NULIDADES EN MATERIA ELECTORAL FEDERAL Y SU COMPARATIVO CON EL ESTADO DE JALISCO

System of annulments in the federal election and its comparison with the state of Jalisco

Gabriela Dolores Ruvalcaba García

---

Maestra en Derecho Electoral por el Instituto “Prisciliano Sánchez”, del TEPJEF donde se desempeña como Secretario Relator.  
gabyruvalcaba@hotmail.com.

#### Palabras clave

Sistema de nulidades en materia electoral, causales de nulidad, legislación electoral.

#### Key Words

System of annulments in the election, grounds for annulments, electoral legislation.

Pp. 167-202

## Resumen

A lo largo del presente análisis se detallan las causales de nulidad como aquellas normas establecidas por el legislador con el fin de sancionar los actos en los que no se cumplan las formas esenciales que la propia ley señala; enmarcadas en un sistema de nulidades que deben garantizar que el resultado de una elección refleje fielmente la voluntad ciudadana, expresada a través del sufragio. El artículo profundiza, particularmente, en el tema del sistema de nulidades en materia electoral federal bajo un esquema comparativo con el estado de Jalisco.

**Abstrac**

*On this analysis the ground of annulments are explained as those rules stated by the legislator to punish the offender acts; these annulments must guarantee that the result of an election reflects truly the citizen will, expressed through their votes. The article elaborates particularly on the issue of the annulments system on the federal election under a comparative framework with the state of Jalisco.*

**E**l sistema de nulidades en materia electoral tiene como fin que el resultado de una elección refleje fielmente la voluntad ciudadana, expresada a través del sufragio, es por eso que el legislador estableció las causales de nulidad, que son normas establecidas con el objeto de sancionar los actos en los que no se cumplan las formas esenciales que la propia ley señala.

En consecuencia, al hablar sobre causas o causales de nulidad, nos referimos precisamente a los vicios o defectos que afectan la validez del acto, ya que un acto jurídico es aquel que carece de validez, de fuerza legal, por contener algún vicio en su formación (Dosamantes Terán, 2003: 1).

Las causales de nulidad son normas establecidas por el legislador, con el objeto de sancionar los actos en los que no se cumplan las formas esenciales que la propia ley señala. En consecuencia, cualquier cómputo de elección, constancia de mayoría relativa, constancia de validez o constancia de asignación a la primera minoría que no sea impugnada en tiempo y forma se considera válida, definitiva e inatacable.

A nivel federal se encuentran reguladas las causales de nulidad en los artículos 75 a 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGS-MIME), y a nivel local están reglamentadas en los artículos 636, 638 y 644 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (CEPCEJ).

Las causales de nulidad se clasifican de la siguiente manera:

- 1) Causales de nulidad de votación recibida en casilla. Reguladas en los incisos a) al k) del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y en las fracciones I a XIII, párrafo 1, del artículo 636 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco;
- 2) Causales de nulidad de elección. Para anular la elección de diputados, senadores, y como motivo de la última reforma electoral la de presidente de la República, en los artículos 76, 77, 77 bis y 78, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y para la nulidad de la elección de Gobernador, Diputados y

Municipes los artículos 638 y 644 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco; y

En relación a las causales de nulidad de votación recibida en casilla, es importante resaltar que sólo se puede anular la votación que se reciba en las mesas directivas de casilla por irregularidades cometidas el día de la jornada electoral.

Las causales de nulidad de votación recibida en casilla, se clasifican en dos tipos: causales específicas y causal genérica. Las causales específicas están reguladas a nivel federal en los incisos a) al j) del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, y la causal genérica está establecida en el inciso k) del mismo artículo mencionado, y a nivel local en las fracciones I a IX y XI a XIII del artículo 636 del Código Electoral del Estado de Jalisco.

## CAUSALES DE NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA

### Causales específicas

| FEDERAL   | LOCAL   |
|---|---|
| Inciso a) del Art. 75 de la LGSMIME   | Fracción I del Art. 636 del CEPCEJ  |
| Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital Electoral correspondiente. | La casilla se instale, sin causa justificada, en distinto lugar al señalado por los Consejos Distritales Electorales. |

Todas las causales de nulidad tienen un valor jurídico protegido, en este caso, se tutela el principio de certeza, en el sentido de que los electores conozcan la ubicación del lugar al que deben acudir el día de la jornada electoral a emitir su sufragio, así como que los funcionarios de casilla que conozcan el lugar donde van a instalar la casilla y recibir la votación de los electores y los representantes de los partidos políticos y coaliciones identifiquen el lugar en el que pueden vigilar el desarrollo de la jornada electoral (Elizondo Gasperín, 2007: 85).

En la legislación aplicable se establecen los requisitos necesarios que debe reunir un lugar para instalar una casilla:

- a) *Que permita el fácil y libre acceso a los electores.* Para cumplir con este requisito el Instituto Electoral da preferencia a los lugares que son del conocimiento de los ciudadanos y no tengan obstáculos para acceder, como lo son oficinas públicas y escuelas.
- b) *Que propicien la instalación de cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto.* Con anticipación al día de la jornada electoral, el Instituto

Electoral se encarga de revisar los lugares autorizados para verificar que se reúnan los requisitos legales, y si el día de los comicios los funcionarios de casillas advierten que el lugar no es apropiado, deben considerar lo necesario y verificar que el lugar donde vayan a cambiar la casilla cumpla con dichos requisitos.

- c) *Que no sean casas habitadas por servidores públicos ni por candidatos registrados a la elección.* En razón de que se puede presumir que exista alguna influencia para que el ciudadano emita su voto a favor del partido político para el que trabaje el servidor público o para el que haya registrado al candidato respectivo.
- d) *No ser establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto religioso, o locales de partidos políticos, ni cantinas, centros de vicio o similares.* Esto es porque se puede presumir la existencia de cierta influencia sobre el voto de los ciudadanos, o en el caso de las cantinas que no se emita el voto de manera coherente.

De los supuestos antes señalados podemos deducir que las condiciones primordiales para instalar una casilla son que el lugar garantice el respeto al carácter secreto del voto, que facilite al ciudadano el cumplimiento de su obligación de votar en un lugar cercano a su domicilio, y que sea del conocimiento público de los electores antes de la elección.

Las causas que establece la ley por las que de manera justificada se puede cambiar la ubicación una casilla son las siguientes:

- a) *Que no exista el local designado.* Como por ejemplo, que el día de la elección al momento de que llegan los funcionarios a instalar la casilla no exista el número o cualquier otro acontecimiento que impida instalar la casilla.
- b) *Que el lugar autorizado se encuentre cerrado o clausurado.*
- c) *Que sea algún lugar prohibido por la ley.* Es decir, que dicho lugar no reúna los requisitos que establece la legislación aplicable instalar una casilla.
- d) *Que no garantice la realización de las operaciones electorales en forma normal.* En caso de que, por ejemplo, se trate de un lugar abierto donde con el viento se estén cayendo las mamparas, volando las boletas, o cualquier otra situación que impida recibir la votación de los ciudadanos sin problema, los funcionarios de casilla pueden cambiar la ubicación de la casilla.
- e) *Que el Consejo Distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito.* Un caso fortuito es un evento que, a pesar de que se pudo prever, no se podía evitar, como por ejemplo si está inundado donde se instalaría la casilla; y la fuerza mayor

o causa mayor, es un hecho que no se puede evitar y tampoco se puede prever, por ejemplo un temblor o un incendio.

Cuando se actualice alguna situación de las señaladas, los funcionarios de casilla deben considerar en primer lugar que dicha casilla quede instalada dentro de la misma sección, ya que en ocasiones cruzar de una cuadra a otra cambia la sección; asimismo que sea en el lugar más próximo posible, al que originalmente se tenía autorizado y finalmente deben dejar un aviso de la nueva ubicación en el exterior del lugar original que no reunió los requisitos legales, con el fin de que no se provoque desorientación en los electores.

En consecuencia, la votación de una casilla impugnada por esta causal de nulidad será nula cuando se acrediten los siguientes elementos:

- a) Que la casilla se instale en un lugar distinto al aprobado y publicado por el Consejo Distrital respectivo;
- b) Que el cambio de ubicación se realice sin justificación legal para ello.
- c) Que con el cambio se haya provocado confusión en el electorado respecto del lugar al que debía acudir a votar.

Al acreditarse los extremos señalados se debe verificar la determinancia (TEENMICH, 2008), para lo cual debe compararse el porcentaje de la votación distrital con el de la casilla cuya votación se impugna, y si resulta que éste es igual o mayor a aquél, entonces no es determinante y por tanto, no se anula la votación; pero si el porcentaje de votación en casilla es menor al distrital, entonces se anula la votación recibida en la casilla por ser determinante para el resultado de la votación.

Los documentos de los que nos podemos apoyar para estudiar la causal son el encarte, el acta de la jornada electoral y la de escrutinio y cómputo, con sus respectivas hojas de incidentes, los escritos de protesta y de incidentes, la lista nominal de electores, el informe de los asistentes electorales y el informe del presidente del Consejo, respecto del desarrollo del proceso electoral.

| FEDERAL<br>Inciso b) del Art. 75 de la LGSMIME   | LOCAL<br>Fracción IV del Art. 636 del CEPCEJ  |
|--|---|
| Entregar sin causa justificada el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale. | El paquete electoral, sea entregado fuera de los plazos establecidos por el Código Electoral y de Participación Ciudadana, sin causa justificada, a los organismos Electorales. |

El valor jurídico protegido por esta causal de nulidad es la certeza sobre la integridad de la documentación electoral, por ser ésta el medio fundamental para conocer con precisión las incidencias ocurridas y el sentido de la voluntad popular expresada en la casilla, es decir, la seguridad en los resultados de la votación recibida en la casilla.

Los plazos legales para la entrega de los paquetes electorales son los siguientes:

- a) **Inmediatamente**, cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito. En este punto, el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco establece para este tipo de casillas el plazo de **3 horas**.
- b) **Hasta 12 horas**, cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito.
- c) **Hasta 24 horas**, cuando se trate de casillas ubicadas en zonas rurales.

Se debe tomar en cuenta que los Consejos Distritales adoptarán previamente al día de la elección las medidas necesarias para que los paquetes con los expedientes de las elecciones sean entregados dentro de los plazos establecidos y para que puedan ser recibidos en forma simultánea (Galván Rivera, 2006: 590).

Las causas por las que justificadamente se puede entregar el paquete fuera de los plazos antes señalados son que el Consejo Distrital respectivo lo acuerde, previamente a la jornada electoral, siempre que lo considere necesario y cuando medie caso fortuito o de fuerza mayor (Galván Rivera, 2006: 591). En cualquier caso el Consejo debe hacer constar en el acta circunstanciada de recepción de los paquetes electorales las causas que se señalen para justificar el retraso en su entrega.

Los elementos que se necesitan para acreditar esta causal de nulidad son que el paquete que contenga los expedientes electorales de la casilla impugnada se haya entregado al Consejo Distrital respectivo fuera de los plazos que el Código electoral señala y que la causa señalada por la autoridad electoral no encuadre en las que la ley establece que justifican la entrega extemporánea de los paquetes.

Para estudiar una casilla impugnada por esta causal es importante contar con las constancias de clausura y remisión del paquete electoral al Consejo o centro de acopio respectivo; el acta circunstanciada de recepción, depósito y salvaguarda de paquetes electorales del Consejo Distrital; las actas de las sesiones del Consejo Distrital en las que se aprobó la ampliación de plazos para la entrega de los paquetes; el informe de la autoridad que indique el tipo de casilla, en caso de que no se cuente con este dato; del acta de la jornada electoral el apartado relativo al cierre de la votación; los recibos de entrega de los

paquetes y los acuerdos del Instituto Electoral Federal con las autoridades locales para la entrega de paquetes electorales.

| FEDERAL<br>Inciso c) del Art. 75 de la LGSMIME  | LOCAL<br>Fracción IX del Art. 636 del CEPCEJ   |
|---|--|
| Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo. | Se haya realizado, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el órgano electoral correspondiente. |

Esta causal tiene mucha relación con la de instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital Electoral correspondiente.

El valor jurídico protegido por la causal en estudio es el de certeza, en el sentido de que permita a los electores saber que su voto fue contado correctamente mediante el escrutinio y cómputo respectivo y que los resultados consignados en el acta correspondiente son fidedignos y confiables, evitando que se alteren las boletas, las actas y como consecuencia los resultados electorales (Elizondo Gasperín, 2007b: 131).

Los elementos que se necesitan para acreditar esta causal son que el escrutinio y cómputo de los votos recibidos en la casilla se hayan realizado en local distinto al determinado por el Consejo respectivo, y que la causa aducida por la autoridad electoral no encuadre en las que conforme a la interpretación legal justifican la realización del escrutinio y cómputo en local distinto.

Las causas justificadas para realizar el escrutinio y cómputo en lugar distinto al en que se instaló la casilla es cuando las condiciones del, o en el local, no permitan la realización del escrutinio y cómputo en forma normal.

La legislación electoral no contiene disposición alguna que establezca las causas justificadas para realizar el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo para instalar la casilla, por lo que en la práctica se aplica el método análogo en relación con las causas que se establecen para la primer causal de nulidad, las cuales consisten en que las cuales consisten en que no existe local designado; que se encuentre cerrado o clausurado; que sea en lugar prohibido por la ley; que el local no asegure la libertad o el secreto del voto o el fácil y libre acceso de los electores; que no garantice la realización de las operaciones electorales en forma normal y que el Consejo Distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito y se le notifique al presidente de la casilla.

Los documentos necesarios para estudiar esta causal de nulidad son el acta de la jornada electoral y la de escrutinio y cómputo, con sus respectivas hojas de incidentes; el encarte; los escritos de incidentes y escritos de protesta respectivos; fe de erratas de la última publicación de la lista de ubicación e integración de las mesas directivas de casilla y los croquis y planos de la dirección de productos cartográficos del Instituto Electoral.

| FEDERAL<br>Inciso d) del Art. 75 de la LGSMIME  | LOCAL<br>Fracción VIII del Art. 636 del CEPCEJ  |
|---|---|
| Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección. | Se haya recibido la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de las elecciones. |

El valor jurídico tutelado por la causal de nulidad en estudio es el principio de certeza, que debe de tener la ciudadanía respecto de la fecha en que debe de emitir su voto para que sea válidamente computado, es decir la certeza respecto del lapso dentro del cual los funcionarios de casilla recibirán la votación, los electores votarán y los representantes de los partidos vigilarán el desarrollo de los comicios (Elizondo Gasperín, 2007b: 149).

El principio de certeza la ley lo tutela precisando el día de la celebración de las elecciones, la hora de instalación de las casillas, las formalidades para el inicio y cierre de la votación, hora de cierre de la votación y sus casos de excepción, así como los datos que deben contener los apartados respectivos en el acta de la jornada electoral.

Los elementos necesarios para actualizar la presente causal son que la votación se reciba en fecha distinta a la establecida para la jornada electoral y que la votación se reciba fuera del horario señalado para la recepción de la votación. Esto es así, porque la causal no admite supuesto alguno de excepción. La votación de los ciudadanos sólo puede ser emitida y recibida válidamente el día legalmente señalado para la celebrar la jornada electoral y exclusivamente dentro de los horarios establecidos en el Código de la materia, con las salvedades expresamente previstas en este último aspecto (Galván Rivera, 2006: 595).

La recepción de la votación comprende básicamente el procedimiento por el que los electores ejercen su derecho al sufragio, en el orden en que se presentan durante la jornada electoral ante su respectiva mesa directiva de casilla, marcando las boletas electorales en secreto y libremente, para luego depositarlas en la urna correspondiente; dicha recepción se inicia con el anuncio que hace el presidente de la mesa directiva de casilla, una vez llenada y firmada el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación, la cual deberá efectuarse el primer domingo de julio del año de la elección ordinaria, a las 8:00 horas (Elizondo Gasperín, 2007b: 149-150).

El día de las elecciones es el primer domingo de julio del año electoral, y la hora en que inicia la jornada electoral es a las 8:00 horas y culmina a las 18:00 horas. Los casos de excepción en relación a la hora en que se debe cerrar la casilla son los siguientes:

- a) *Cierre antes de las 18:00 horas.* Sólo cuando el presidente y el secretario certifiquen que votaron todos los electores incluidos en la lista nominal respectiva.
- b) *Abierta después de las 18:00 horas.* cuando se encuentren electores formados para votar a esa hora y se cerrará la casilla una vez que esos electores hayan votado.

Los documentos necesarios para estudiar una casilla impugnada por este tipo de causal de nulidad de votación son el acta de la jornada electoral, así como el acta de escrutinio y cómputo, con sus respectivas hojas de incidentes, los escritos de protesta y de incidentes, en caso de haberlos.

| FEDERAL<br>Inciso e) del Art. 75 de la LGSMIME   | LOCAL<br>Fracción XIII del Art. 636 del CEPCEJ  |
|--|---|
| Recibir la votación personas y órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. | Cuando alguna persona ajena a la mesa directiva de casilla haya usurpado las funciones del Presidente, Secretario o Escrutadores. |

Esta causal protege el valor jurídico de Certeza, que permite al electorado saber que su voto será recibido y custodiado por autoridades legítimas o funcionarios que se encuentren facultados por la ley, a fin de que no se generen dudas sobre los resultados de la elección (Elizondo Gasperín, 2007b: 163).

El elemento necesario para acreditar esta causal de nulidad es que la votación se reciba por alguna persona u órgano distinto al facultado por el Código de la materia.

El único órgano facultado para recibir la votación es la mesa directiva de casilla, que se encuentra formada por ciudadanos a los que les corresponde recibir la votación.

El Instituto Electoral verifica antes de hacer la designación de funcionarios que los ciudadanos cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos,
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar, en la que conste que su domicilio corresponde a la sección electoral;
- c) Residir en la sección electoral respectiva.
- d) No tener más de 70 años de edad al día de la designación.
- e) Ser de reconocida probidad.
- f) Haber recibido el curso de capacitación para funcionarios de mesa directiva de casilla por parte del Consejo Distrital Electoral.
- g) No ser servidor público de confianza.
- h) No ser ministro de culto en función.

- i) No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los 5 años anteriores a la designación.
- j) No ocupar cargo de dirección en un partido político en cualquiera de los niveles de su estructura nacional, estatal o municipal.
- k) No haber sido condenado por delito doloso.
- l) Tener un modo honesto de vivir.

Para designar a un ciudadano como funcionario de casilla, debe ser alguien que resida en la sección electoral correspondiente a su domicilio y que esté incluido en la respectiva lista nominal de electores.

Para la selección de los funcionarios de casilla se utiliza un procedimiento durante la etapa de preparación de la elección, consistente en un doble sorteo ordenado por la ley, realizado sobre la base de las listas nominales de electores. El día de la jornada electoral se aplica otro procedimiento con el fin de suplir las ausencias de los ciudadanos designados por el Consejo Electoral.

Las mesas directivas de casilla se integran con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales, estos últimos con el fin de sustituir a los funcionarios propietarios ausentes.

Puede presentarse el caso de que se impugne la votación recibida en una casilla porque las personas designadas por el Consejo Distrital realizaron una función diversa a la originalmente encomendada, o bien los suplentes sustituyeron a los propietarios ausentes, lo cual no actualiza la causal de nulidad en examen, al tratarse de personas facultadas para recibir la votación.<sup>1</sup>

En consecuencia, la sustitución sin prelación de funcionarios titulares por suplentes no actualizan la causal de nulidad de votación recibida en casilla, toda vez que estos ciudadanos son insaculados, capacitados y designados por su idoneidad para fungir como tales el día de la jornada electoral, con lo que se garantiza el debido desarrollo de los comicios (Elizondo Gasperín, 2007b: 170-171).

Los ciudadanos originalmente designados no todos acuden el día de la jornada electoral a desempeñar sus funciones como miembros de las mesas directivas de casilla, y en el

<sup>1</sup> SUSTITUCIÓN DE FUNCIONARIOS PROPIETARIOS DE CASILLA POR LOS SUPLENTE GENERALES PREVIAMENTE DESIGNADOS POR LA COMISIÓN MUNICIPAL. CUANDO NO CONSTITUYE CAUSAL DE NULIDAD (Legislación de Veracruz-Llave y similares) (*Justicia Electoral 2003*: 68-69) (*Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*: 305-306).

supuesto de que ésta no se instale a las 8:15 horas, con el objeto de asegurar la recepción de la votación, el Código de la materia establece el procedimiento que debe seguirse el día de la jornada electoral para sustituir a los funcionarios de casilla, a saber (Elizondo Gasperín, 2007b: 175):

- a) Si estuviera el presidente, éste designará a los funcionarios necesarios para su integración, recorriendo, en primer término y en su caso, el orden para ocupar los cargos de los funcionarios ausentes con los propietarios presentes y habilitando a los suplentes presentes para los faltantes, y en ausencia de los funcionarios designados, de entre los electores que se encuentren en la casilla;
- b) Si no estuviera el presidente, pero estuviera el secretario, éste asumirá las funciones de presidente de la casilla y procederá a integrarla en los términos señalados en el inciso anterior;
- c) Si no estuvieran el presidente ni el secretario, pero estuviera alguno de los escrutadores, éste asumirá las funciones de presidente y procederá a integrar la casilla de conformidad con lo señalado en el inciso a);
- d) Si sólo estuvieran los suplentes, uno de ellos asumirá las funciones de presidente, los otros las de secretario y primer escrutador, procediendo el primero a instalar la casilla nombrando a los funcionarios necesarios de entre los electores presentes, verificando previamente que se encuentren inscritos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente y cuenten con credencial para votar;
- e) Si no asistiera ninguno de los funcionarios de la casilla, el Consejo Distrital tomará las medidas necesarias para la instalación de la misma y designará al personal encargado de ejecutarlas y cerciorarse de su instalación;
- f) Cuando por razones de distancia o de dificultad de las comunicaciones, no sea posible la intervención oportuna del personal del Instituto Federal Electoral designado, a las 10:00 horas, los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla designarán, por mayoría, a los funcionarios necesarios para integrar las casillas de entre los electores presentes, verificando previamente que se encuentren inscritos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente y cuenten con credencial para votar; y
- g) En todo caso, integrada conforme a los anteriores supuestos, la mesa directiva de casilla, iniciará sus actividades, recibirá válidamente la votación y funcionará hasta su clausura.

En el supuesto previsto en el inciso f) del párrafo anterior, se requerirá:

- a) La presencia de un juez o notario público, quien tiene la obligación de acudir y dar fe de los hechos; y
- b) En ausencia del juez o notario público, bastará que los representantes expresen su conformidad para designar, de común acuerdo, a los miembros de la mesa directiva.

En ningún caso los representantes de los partidos políticos, ni los observadores electorales pueden ser funcionarios de casilla, mucho menos realizar las funciones que tienen encomendadas los integrantes de la casilla.

La sustitución de alguno o algunos integrantes de la mesa directiva de una casilla sin hacerla constar en la hoja de incidentes del acto de la jornada electoral o hecha antes de las 8:15 horas no constituye necesariamente causa de nulidad de la votación.

Por otra parte si se aprecia notoria discrepancia entre los nombres de los funcionarios designados por el Consejo Distrital respectivo con los asentados en las actas de la casilla impugnada, se tendrá que analizar si en la hoja de incidentes consta que dichos funcionarios fueron sustituidos conforme a la ley.

La ausencia de uno de los escrutadores no constituye una violación sustancial que amerite declarar la nulidad de la votación recibida en la casilla respectiva, porque sus funciones las realiza bajo supervisión del Presidente, quien lo puede auxiliar o apoyar en sus labores.

En el caso de que falten los dos escrutadores durante la fase de recepción de la votación, es motivo suficiente para considerar que la mesa directiva de casilla se integró indebidamente y se debe anular la votación recibida en la casilla respectiva.<sup>2</sup>

Existe un criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que establece que en casos extremos será suficiente la presencia del presidente y secretario o de quienes asuman sus funciones para instalar la casilla y recibir la votación en caso de un acontecimiento último y extraordinario, cuyo rubro es: MESA DIRECTIVA DE CASILLA. REQUISITOS NECESARIOS PARA SU INTEGRACIÓN EN CASOS EXTREMOS SOLO CON EL PRESIDENTE Y EL SECRETARIO (Legislación de Baja California).

| FEDERAL   | LOCAL  |
|---|--|
| Inciso f) del Art. 75 de la LGSMIME   | Fracción III del Art. 636 del CEPCEJ   |
| Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación. | Hubiese mediado error grave o dolo manifiesto en el cómputo de votos que altere sustancialmente el resultado de la votación. |

<sup>2</sup> ESCRUTADORES. SU AUSENCIA TOTAL DURANTE LA FASE DE RECEPCIÓN DE LA VOTACIÓN, ES MOTIVO SUFICIENTE PARA CONSIDERAR QUE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA SE INTEGRÓ INDEBIDAMENTE (*Justicia Electoral 2003:117-118*).

Esta causal tutela el valor jurídico de certeza, sobre los resultados de la elección, es decir el respeto de la voluntad popular expresada en las urnas.

Los elementos indispensables para acreditar esta causal de nulidad son:

- a) Que exista un error o dolo en la computación de los votos.
- b) Que el error o dolo beneficie a uno de los candidatos o fórmula de candidatos, y
- c) Que esto sea determinante para el resultado de la votación.

El error es cualquier idea o expresión no conforme con la verdad o que tenga diferencia con el valor exacto y que jurídicamente implique la ausencia de mala fe; el dolo es la conducta de mala fe que lleva implícita el engaño, fraude, simulación o mentira. Toda vez que el dolo es muy difícil de probar, cuando los resultados de una casilla son impugnados por esta causal, en la práctica se hace el estudio por el error.

La conducta dolosa no es factible de ser admitida y menos aún de tenerla por comprobada a partir de simples indicios o presunciones; el dolo debe quedar fehacientemente demostrado, siempre que se invoque su existencia, con relación al escrutinio y cómputo de la votación emitida-recibida en una determinada mesa directiva de casilla (Galván Rivera, 2006: 602).

En consecuencia, el órgano jurisdiccional respectivo estudia el error comparando los rubros necesarios para verificar que los mismos coincidan. El primero es el número de ciudadanos que votaron conforme a la lista nominal de electores, el cual debe coincidir plenamente con el número que se consigne en el total de boletas depositadas o extraídas de la urna y votación total emitida.

Los rubros mencionados deben consignar valores idénticos; consecuentemente, las diferencias que en su caso reporten las cifras consignadas para cada uno de esos rubros, presuntamente implica la existencia de error en el cómputo de los votos.

La votación total emitida se obtiene de sumar todos los votos recibidos para cada partido político, los votos nulos y los votos para candidatos no registrados.

En este caso, una vez que verificamos el error se deberá analizar si el mismo resulta determinante para el resultado de la votación, ya sea por el criterio de la determinancia cuantitativo o aritmético, o por el criterio de la determinancia cualitativo.

Tratándose del criterio cuantitativo se deberá verificar que el número de votos computados de manera irregular, resulte igual o mayor la diferencia numérica de los votos

obtenidos por los partidos que ocuparon el primero y segundo lugar de la votación, para anular los resultados de la casilla.

El criterio de la determinancia cualitativa se establece para el caso de que en las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo, se adviertan alteraciones evidentes o ilegitimidad en los datos asentados, o en su caso, espacios en blanco o datos omitidos, que no puedan ser inferidos de las cantidades asentadas en las demás actas, o subsanados con algún otro documento que obre en el expediente.

| FEDERAL<br>Inciso g) del Art. 75 de la LGSMIME   | LOCAL<br>Fracción V del Art. 636 del CEPCEJ   |
|--|---|
| Permitir a ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley. | Se hubiese permitido sufragar sin credencial para votar con fotografía, o, a quienes teniendo credencial no aparezcan en el listado nominal de electores, siempre que ello sea determinante para el resultado de la elección, se exceptúan de lo anterior los casos que así determine mediante resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, indicando cuáles ciudadanos pueden sufragar sin la credencial para votar, siempre y cuando aparezcan en el listado nominal. |

El valor jurídico tutelado por esta causal es el de certeza, respecto de los resultados de la votación recibida en casilla, mismos que deben expresar fielmente la voluntad de los ciudadanos, la cual podría verse viciada si se permitiera votar a electores que no cuenten con su credencial para votar o, que teniéndola, no estén registrados en el listado nominal (Elizondo Gasperín, 2007: 243).

El voto se concibe como un derecho y una obligación del ciudadano. Como prerrogativa constituye uno de los derechos políticos fundamentales para que el ciudadano participe en la integración de los órganos del Estado, en su calidad tanto de elector como de elegible para cargos de elección popular, y como obligación, el voto es un deber del ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte.

Los elementos necesarios para acreditar esta causal de nulidad son:

- a) Que se demuestre que en la casilla se permitió votar a personas sin derecho a ello, ya sea porque no mostraron su credencial para votar o porque su nombre no aparecía en la lista nominal de electores; y
- b) Que dicha circunstancia sea determinante para el resultado de la votación.

Si alguien se presenta a votar sin su credencial para votar no se le permite votar, a menos de que presente una sentencia favorable de Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de una identificación oficial con fotografía que no sea de

partido político, y en caso de que se presente alguien con su credencial para votar, pero que su nombre no aparezca en la lista nominal no se le permite votar, debido a que sus datos en la relación de ciudadanos que no se les permitió votar por no encontrarse inscritos en dicho listado.

Los casos de excepción de las personas que pueden votar sin estar en la lista nominal de electores son los representantes de los partidos políticos acreditados ante las mesas directivas de casilla, los ciudadanos en tránsito, tratándose de casillas especiales y los ciudadanos que cuenten con resolución favorable del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La determinancia sobre los resultados de la votación de una casilla se puede verificar mediante los criterios cuantitativo y cualitativo. En el cuantitativo debe compararse el número de personas que sufragaron irregularmente, con la diferencia de votos entre los partidos que ocuparon el primer y segundo lugar, para considerar que si el número de personas es igual o mayor a esa diferencia, anular los votos emitidos en dicha casilla.

El criterio de la determinancia cualitativo, es cuando sin haber demostrado el número exacto de personas que sufragaron de manera irregular, queden probadas en autos, circunstancias de tiempo, modo y lugar que acrediten que un gran número de personas votaron sin tener derecho a ello.

|   |  |
|---|--|
| <p><b>FEDERAL</b><br/>Inciso h) del Art. 75 de la LGSIME</p>  | <p><b>LOCAL</b><br/>Fracción VI del Art. 636 del CEPCEJ</p>  |
| <p>Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada.</p> | <p>Se hubiera impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o se les hubiese expulsado sin causa justificada</p>                               |
|   | <p><b>LOCAL</b><br/>Fracción XII del Art. 636 del CEPCEJ</p>   |
|   | <p>Los funcionarios de casilla hayan negado a los representantes de los partidos políticos el ejercicio de los derechos que en su favor establece éste Código.</p> |

Para su estudio, en esta causal de nulidad federal se encuadran dos causales contempladas en el Código local, es decir, las fracciones VI y XII mencionadas en el cuadro que antecede, que coinciden por el tipo de conducta especificada por la causal federal.

El valor jurídico tutelado es el de certeza, sobre los resultados obtenidos en una casilla, y en la participación equitativa de los partidos políticos dentro de la jornada electoral, para que a través de sus representantes puedan presenciar todos los actos que se realizan, desde la instalación de la casilla, hasta la entrega del paquete electoral.

Los elementos para acreditar esta causal de nulidad son los siguientes:

- a) Impedir el acceso o expulsar a los representantes de los partidos políticos.

- b) Que dicho acto se haya realizado sin causa justificada.
- c) Que dicha circunstancia sea determinante para el resultado de la votación.

Por cada casilla existen dos representantes propietarios y un suplente, y en cada distrito hay un representante general por cada diez casillas urbanas, y uno por cada cinco rurales.

Los representantes generales tienen las siguientes obligaciones:

- a) Ejercer su cargo exclusivamente ante las casillas del distrito en que fue nombrado.
- b) Actuar de manera individual.
- c) No sustituir en sus funciones a los representantes de los partidos nombrados ante las casillas.
- d) No ser funcionario de casilla.
- e) No puede obstaculizar el desarrollo normal de la votación de las casillas.
- f) Pueden presentar escritos de incidentes.
- g) Pueden presentar escritos de protesta al terminar el escrutinio y cómputo, cuando el representante de casilla se encuentre ausente,
- h) Comprobar la presencia de los representantes en casilla y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño.

Los derechos de los representantes de los partidos acreditados ante casilla, son:

- a) Participar en la instalación, desarrollo y clausura de la casilla, así como observar y vigilar el desarrollo de la elección.
- b) Recibir copia legible del acta de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo.
- c) Presentar escritos de incidentes y de protesta.
- d) Acompañar al presidente de la casilla a entregar el paquete electoral.

Las causas que justifican el retiro de los representantes generales, son

- 1) Cuando el representante general deje de cumplir su función.
- 2) Cuando coaccione a los electores.
- 3) Cuando en cualquier forma afecte el desarrollo normal de la votación.

Los representantes acreditados en una casilla pueden ser expulsados, justificadamente, cuando incurra en alguna de las conductas prohibidas a cualquier persona en la casilla electoral, lo cual se sanciona en lo inmediato con la expulsión, incluso haciendo uso de la fuerza pública, del ámbito y cercanías de la casilla electoral, y cuando un presunto representante no acredite su nombramiento legal ante el presidente de la mesa directiva de casilla.

Las causas por las que justificadamente se puede expulsar o impedir el acceso a cualquier persona y que se aplican a los representantes son las siguientes.

- a) Que incurran en alteración grave del orden.
- b) Impidan la libre emisión del sufragio.
- c) Que violen el secreto del voto.
- d) Que realicen actos que afecten la autenticidad del escrutinio y cómputo.
- e) Que intimiden o ejerzan violencia física sobre los electores, representantes de otro partido o funcionarios de casilla.
- f) Que se encuentren intoxicados, bajo el influjo de enervantes, embozados o armados.
- g) Que porten o realicen propaganda a favor de alguno candidato, partido político o coalición.

| FEDERAL<br>Inciso i) del Art. 75 de la LGSMIME   | LOCAL<br>Fracción II del Art. 636 del CEPCEJ   |
|--|--|
| Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación. | Se ejerza violencia física, exista cohecho, soborno o presión de alguna autoridad o particular, sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o de los electores, de tal manera, que afecte la libertad o el secreto del voto y estos actos tengan relevancia en los resultados de la votación de la casilla. |

La certeza es el valor jurídico tutelado por esta causal de nulidad, que indica que la expresión de la voluntad de los electores debe estar libre de cualquier vicio o presión, de tal manera que cuando se acredite que esta voluntad de alguna manera estuvo viciada, y que esta situación resultó determinante para el resultado de la votación.

Los elementos para acreditar la causal en estudio son los siguientes:

- a) El ejercicio de violencia física o cohecho, soborno o presión.
- b) Que la acción anterior provenga de alguna autoridad o un particular.
- c) Que la misma recaiga sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla, de los electores o cualquier representante de partido político.
- d) Que la acción concreta afecte la libertad o el secreto del voto,
- e) y resulte determinante para el resultado de la votación.

La violencia física consiste en la coacción física o moral que una persona ejerce sobre otra, con el objeto de que ésta otorgue su consentimiento para celebrar un determinado acto que por su libre voluntad no hubiese llevado a cabo.

Por su parte, la presión es el ejercicio de apremio o coacción moral sobre los votantes, de tal manera que se afecte la libertad o el secreto del voto, y tiene como finalidad que se refleje en el resultado de la votación de manera decisiva.

Incorre en el delito de cohecho el servidor público que por sí o por interpósita persona reciba indebidamente dinero o cualquier otra dádiva para hacer o dejar de hacer algo que debió cumplir en ejercicio de sus funciones.

El soborno es el delito que comete toda aquella persona que ofrece un bien material, ya sea en dinero o en especie, con la finalidad de obtener un beneficio que un servidor público en funciones, no puede ofrecerle en razón de algún impedimento inherente a la naturaleza misma de la petición.

Los actos que generan presión o coacción de los electores se trata de actos indebidos que se presentan durante la jornada electoral dolosamente orientados a influir de manera determinante en el ánimo de los electores, mediante una presión o amenaza real y objetiva, para forzar y producir en el elector una disposición favorable a un determinado partido político o candidato sobre el sentido del voto, o incluso para orientarlo a la abstención del mismo.

El elemento de la determinancia se puede verificar mediante el criterio cuantitativo y el cualitativo. En el cuantitativo debe compararse el número de electores de la casilla que votó bajo presión o violencia física, con la diferencia de votos entre los partidos que obtuvieron el primer y el segundo lugar, y considerar que si el número de personas es igual o mayor a esa diferencia de votos de los partidos que obtuvieron los dos primeros lugares, se deberá anular la votación de la casilla. En cualitativo se da cuando sin estar probado el

número exacto de electores, cuyos votos se viciaron por violencia física o presión, quedan acreditadas en autos, circunstancias de tiempo, modo y lugar, que demuestren que un gran número de sufragios emitidos en la casilla se viciaron por esos actos de presión o violencia sobre los electores o los integrantes de la mesa directiva de casilla.

| FEDERAL<br>Inciso j) del Art. 75 de la LGSMIME   | LOCAL<br>Fracción VII del Art. 636 del CEPCEJ  |
|--|--|
| Impedir sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación. | Se compruebe que se impidió sin causa justificada, ejercer el derecho de voto de los ciudadanos facultados para hacerlo, siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación en la casilla correspondiente. |

El valor jurídico protegido por la causal es el de certeza, porque la voluntad que se expresa en los resultados de la votación de la casilla, es la del electorado, y el principio de legalidad en razón de que se violan las formalidades establecidas en la ley electoral que garantiza la emisión del voto de todo ciudadano que ha cumplido con su obligación de obtener una credencial para votar con fotografía.

Los elementos necesarios para acreditar esta causal de nulidad son los siguientes:

- a) Que se impida de manera injustificada el ejercicio del voto a los ciudadanos que reúnan las condiciones legales, y
- b) Que dicho impedimento injustificado sea determinante para el resultado de la votación recibida en la casilla correspondiente.

Algunos ejemplos de causas justificadas para impedir el ejercicio del voto al ciudadano son los que a continuación se mencionan:

- 1) Que no cuente con su credencial para votar.
- 2) Que no se encuentre inscrito en el listado nominal de la casilla respectiva.
- 3) Que pretenda votar fuera del horario de funcionamiento de la casilla.
- 4) En caso de contar con credencial para votar y ésta contenga error de seccionamiento, si no acredita tener su domicilio en la sección correspondiente y no se encuentra inscrito en la lista nominal de electores.
- 5) Cuando afecte el desarrollo de la votación.
- 6) Si se presenta a votar en una casilla que se encuentre fuera de la sección de su domicilio, salvo que se trate de una casilla especial.

- 7) Si se presenta alguna credencial con muestras de alteración o de diversa persona, o con marca de que el elector ya ejerció su derecho de voto.
- 8) Si el ciudadano tiene impregnado en el dedo pulgar tinte indeleble.
- 9) Si no presenta copia certificada de una resolución favorable del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Es importante señalar que la única causa justificada para impedir el ejercicio del voto tratándose de una casilla especial es que el elector se encuentre en un municipio colindante con el de su municipio.

La determinancia, igual que en las anteriores causas de nulidad de votación recibida en casilla se puede verificar mediante los criterios cuantitativo y cualitativo. En el primero debe compararse el número de ciudadanos a quienes se impidió sufragar en la casilla, con la diferencia de votos entre los partidos que obtuvieron los dos primeros lugares, y verificar que si el número de personas es igual o mayor a esa diferencia, resulta determinante para el resultado de la votación.

En el segundo de los criterios de la determinancia, cuando no se precise el número exacto de ciudadanos a quienes se impidió sufragar, pero queden acreditadas en autos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que sobre comprueben que un gran número de ciudadanos fueron afectadas por haberseles impedido votar, afectando el principio de certeza.

#### LOCAL

##### Fracción XI del Art. 636 del CEPCEJ

Se hubieren instalado en lugar oculto las urnas electorales durante la jornada electoral.

El Código Electoral y de Participación Ciudadana contempla además de las causales analizadas, la presente causal específica, que en el catálogo de nulidades de votación recibida en casilla federales, no se encuentra establecida en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El valor jurídico tutelado por la causal en estudio es el de certeza sobre los resultados de la votación, los cuales deben reflejar fielmente la voluntad ciudadana expresada en una casilla.

No cabe duda de la importancia de la urna electoral, ya que la transparencia con la que la misma sea manejada, dará seguridad y veracidad a todo el proceso electoral (IIDH, “Diccionario”).

Los elementos necesarios para acreditar esta causal de nulidad de votación recibida en casilla son:

- a) Que se hubieren instalado en lugar oculto las urnas electorales durante la jornada electoral.
- b) Que tal hecho beneficie a uno de los candidatos o fórmula de candidatos, y
- c) Que resulte determinante para el resultado de la votación.

La urna electoral es el recipiente que se utiliza en los procesos de votación manual para que los electores depositen las papeletas o boletas en las que han expresado su voluntad, de manera tal que puedan conservarse sin divulgar el secreto de dicho voto, hasta que llegue el momento de escrutarlos al final de la votación.

El Código de la materia establece que las urnas deberán construirse de un material transparente y de preferencia plegable o armables, y habrá una por cada tipo de elección, las cuales llevarán el mismo color de papeleta y la denominación de la elección respectiva, para que el elector pueda depositar su voto en un lugar visible.

Las ventajas de usar el sistema de distintas urnas para cada tipo de elección son las siguientes:

- a) Elimina la necesidad de tener que separar los votos por tipo de elección, antes de proceder a contarlos, por lo que se acelera el proceso del escrutinio y se pueden conocer mucho antes los resultados de cada mesa y de la circunscripción electoral; y
- b) Brinda seguridad y facilita el manejo de las boletas en la mesa de votación, porque se cuentan las boletas y se llenan las actas en el orden que son abiertas las urnas.

Para verificar la determinancia en esta causal de nulidad, sólo puede hacerse mediante el criterio cualitativo, cuando queden acreditadas en autos las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que demuestren que se instalaron en lugar oculto las urnas, impidiendo que los ciudadanos puedan depositar su voto en la urna respectiva y exista una duda razonada respecto de los resultados de la votación contenidos en el acta de escrutinio y cómputo.

### Causal genérica

| FEDERAL<br>Inciso k) del Art. 75 de la LGSIME  | LOCAL<br>Fracción X del Art. 636 del CEPCEJ  |
|--|--|
| Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinados para el resultado de la misma. | Hubieran existido irregularidades graves y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo, que en forma evidente y a juicio de la Sala competente del Tribunal Electoral, pongan en duda la certeza de la votación. |

Esta causal de nulidad de votación recibida en casilla se identifica como la genérica, pese a que guarda identidad con el elemento normativo de eficacia que califica a ciertas causas específicas, como es el que la irregularidad de que se trate sea determinante para el resultado de la votación a fin de que se justifique la anulación de la votación recibida en casilla, es completamente distinta, porque establece que la existencia de la causa de referencia depende de circunstancias diferentes, en esencia, de que se presenten irregularidades graves y que concurran los requisitos restantes, lo que automáticamente descarta la posibilidad de que dicha causa de nulidad se integre con hechos que pueden llegar a estimarse inmersos en las hipótesis para la actualización de alguna o algunas de las causas de nulidad identificadas en los incisos que le preceden; es decir, en algunas de las causas específicas de nulidad, cuyo ámbito material de validez es distinto al de la llamada causa genérica.<sup>3</sup>

El valor jurídico tutelado por esta causal de nulidad es el de certeza, en lo concerniente a que todos los actos y resoluciones electorales se emitan en acatamiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a sus leyes reglamentarias para garantizar que la voluntad del elector es respetada y está debidamente garantizada (Elizondo Gasperín, 2007b: 311).

Los elementos para actualizar la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla son:

- a) Que las irregularidades estén plenamente acreditadas como graves.
- b) Que en forma evidente y a juicio del tribunal pongan en duda la certeza de la votación.
- c) Que no hayan sido reparadas durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo, y
- d) Que sean determinantes para el resultado de la votación.

La diferencia que existe entre una irregularidad e irregularidad grave es que la primera se refiere a cualquier hecho o acto contrario a la norma electoral, y la segunda son todos aquellos actos contrarios a la ley, que produzcan consecuencias jurídicas o repercusiones en el resultado de la votación y que generen incertidumbre respecto a su realización.

Los requisitos indispensables para ser una irregularidad grave es que ponga en duda la debida integración del órgano receptor de la votación, la legal recepción de la votación, y el debido escrutinio y cómputo de los votos emitidos.

<sup>3</sup> NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA. DIFERENCIA ENTRE LAS CAUSALES ESPECÍFICAS Y LA GENÉRICA (*Justicia Electoral 2003: 205-206*).

Las irregularidades no reparables es cuando la ley de la materia no contemple algún mecanismo de reparación durante la jornada electoral o durante el escrutinio y cómputo de votos.

Para acreditar plenamente las irregularidades debe estar demostrada con los elementos probatorios pertinentes, que genere en el ánimo del juzgador su plena convicción.

Una irregularidad es irreparable cuando no sea posible su enmienda, corrección o remedio durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo, es decir, son aquellas que no fueron subsanadas en su oportunidad y que hayan trascendido al resultado de la votación.

Algunos ejemplos sobre la presente causal genérica de nulidad son los siguientes:

- a) Que los paquetes electorales fueron entregados al Consejo Distrital sólo por los representantes de los partidos acreditados en la casilla respectiva.
- b) Que sistemáticamente se violó el secreto del voto, porque al entregarse las boletas a los electores, no se desprendió la cintilla que contenía en número de folio.
- c) Que no se impregnó con tinta indeleble el dedo pulgar de los votantes en la casilla.
- d) Que se encontraron boletas en la mampara.
- e) El actor señala que a sus representantes acreditados en las casillas respectivas no se les permitió contar y firmar las boletas electorales, no obstante que lo solicitaron previamente al inicio de la jornada electoral.
- f) Que los ciudadanos depositaron boletas en urnas de otras casillas.

## CAUSALES DE NULIDAD DE ELECCIÓN

En primer lugar se analizarán las causales de nulidad de elección federal y al final las establecidas en el Código local.

### Causales específicas:

**FEDERAL**  
Art. 76 de la LGSMIME

Nulidad de una elección de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal.

El valor jurídico tutelado por la presente causal de nulidad, es el de certeza en el sentido de que los candidatos por los que el ciudadano emite su voto, cumplan con los requisitos

que señala la Constitución Federal y la ley de la materia para ejercer el cargo por el que se postula.

Las causas de nulidad para este tipo de elección son:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad de votación recibida en casilla se acrediten en por lo menos 20 por ciento de las casillas en el distrito de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos; o
- b) Cuando no se instale 20 por ciento o más de las casillas en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida;
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de Mayoría Relativa y por el principio de Representación Proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por 1 propietario y 1 suplente, y serán consideradas fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

El artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece los requisitos que se deberán satisfacer para ser Diputado y que artículo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) señala otros requisitos adicionales, artículos que a continuación se transcriben:

**Artículo 55 CPEUM.** Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

- V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios del Gobierno de los Estados y del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado o del Distrito Federal, así como los Presidentes Municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

**Artículo 59 CPEUM.** Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

**Artículo 7 COFIPE.1.** Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d) No ser consejero presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y
- f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

La verificación de los requisitos de elegibilidad de los diputados de es facultad de los Consejos Distritales. Si uno de los integrantes de la fórmula resulta inelegible, tal

circunstancia no vicia la elección del otro miembro de la misma y concatenado con esta causal, se desprende que para la elección de diputados sea nula se requiere que los dos integrantes de la fórmula resulten inelegibles

Los efectos de la nulidad de la elección de diputados de Mayoría Relativa son los siguientes:

- a) Revocación de la constancia expedida en favor de la fórmula de candidatos originalmente ganadora.
- b) Expedición de una nueva convocatoria.
- c) Celebración de una elección extraordinaria.
- d) La curul en el Congreso quedará vacante hasta en tanto haya ganador.

Los efectos de la nulidad de la elección de diputados de Representación Proporcional son:

- a. Tomará el lugar del declarado no elegible su suplente.
- b. Si el suplente también es inelegible, tomará el lugar el que le sigue en el orden de la lista correspondiente al mismo partido.

**FEDERAL**  
**Art. 77 de la LGSMIME**

Nulidad de una elección de senadores en una Entidad Federativa.

El valor jurídico tutelado por la presente causal de nulidad, al igual que la anterior, es el de certeza en el sentido de que los candidatos por los que el ciudadano emite su voto, cumplan con los requisitos que señala la Constitución Federal y la ley de la materia para ejercer el cargo por el que se postula.

Las causas de nulidad para este tipo de elección son:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad de votación recibida en casilla se acrediten en por lo menos 20 por ciento de las casillas en la entidad de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos, o
- b) Cuando no se instale 20 por ciento o más de las casillas en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida, o
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos resulten inelegibles.

Las candidaturas a Senadores a elegirse por el principio de M.R. y por el principio de R.P., se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por 1 propietario y 1 suplente, y serán consideradas fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

El artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los requisitos que se deberán satisfacer para ser Senador y el artículo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala otros requisitos adicionales, artículos que a continuación se transcriben:

**Artículo 58 CPEUM.** Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

**Artículo 7 COFIPE.** 1. Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d) No ser consejero presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y
- f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

La verificación de los requisitos de elegibilidad de los senadores es facultad de los Consejos Locales. Si uno de los integrantes de la fórmula resulta inelegible, tal circunstancia no vicia la elección del otro miembro de la misma y concatenado con esta causal, se desprende que para la elección de diputados sea nula se requiere que los dos integrantes de la fórmula resulten inelegibles

Los efectos de la nulidad de la elección de senadores de Mayoría Relativa son los siguientes:

- a) Revocación de la constancia expedida en favor de la fórmula de candidatos originalmente ganadora.
- b) Expedición de la constancia a la fórmula registrada en segundo término en la lista respectiva.

- c) En la elección de senadores a la primera minoría, el efecto es que se expida la constancia a otra de las fórmulas registradas por el partido político.

Los efectos de la nulidad de la elección de senadores de Representación Proporcional son los siguientes:

- a) Tomará el lugar del declarado no elegible su suplente.
- b) Si el suplente también es inelegible, tomará el lugar el que le sigue en el orden de la lista correspondiente al mismo partido.

**FEDERAL**  
**Art. 77 Bis de la LGSMIME**

Nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Con motivo de la última reforma electoral, el legislador adicionó el artículo 77 Bis en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para regular de manera específica la nulidad de la elección de Presidente de la República.

El valor jurídico tutelado por la presente causal de nulidad, al igual que la anterior, es el de certeza en el sentido de que el candidato por los que el ciudadano emite su voto, cumpla con los requisitos que señala la Constitución Federal y la ley de la materia para ejercer el cargo por el que se postula.

Las causas de nulidad para este tipo de elección son:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad de votación recibida en casilla se acrediten en por lo menos 25 por ciento de las casillas instaladas en el territorio nacional y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos, o
- b) Cuando en el territorio nacional no se instale 25 por ciento o más de las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida, o
- c) Cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible.
- d) El artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los requisitos que se deberá satisfacer el candidato a Presidente de la República Mexicana, que son los siguientes:

**Artículo 82.** Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;

- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

**Artículo 83.** El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Los efectos de la nulidad de la elección de Presidente de la República son los que a continuación se señalan:

- a) Revocación de la constancia expedida en favor del candidato originalmente ganador.
- b) Expedición de una nueva convocatoria para elección extraordinaria, que deberá emitirse dentro de los 45 días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral.
- c) Celebración de una elección extraordinaria.

#### LOCAL

##### Art. 638 del CEPCEJ

1. Una elección será nula, cuando:

- I. Las causas a que se refiere el artículo 636 se acrediten en por lo menos 20 por ciento de las casillas Electorales de un distrito electoral o de un municipio y sean determinantes en el resultado de la elección;
- II. Exista violencia generalizada en un distrito electoral o en un municipio;
- III. Se hubiesen cometido violaciones sustanciales en la jornada electoral y las causas hayan sido plenamente acreditadas y determinantes para el resultado de la elección;
- IV. En por lo menos, un veinte por ciento de las casillas Electorales de un distrito electoral o municipio:
  - a) Se haya impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o se hubiesen expulsado de la casilla sin causa justificada; o
  - b) No se hubiesen instalado éstas y, consecuentemente, la votación no se haya efectuado.
- V. En el caso de la elección de Diputados, cuando los dos integrantes de la fórmula electa sean inelegibles; y
- VI. En el caso de elecciones de planillas de Presidente, Síndico y regidores, se requerirá que la inelegibilidad afecte, cuando menos a la mitad más uno de los candidatos propietarios.

El valor jurídico tutelado por esta causal genérica de nulidad es el de certeza sobre los resultados de la elección.

Es importante resaltar respecto a las causales de nulidad de elección el relativo a la fracción III, que contempla las violaciones sustanciales, las cuales se refieren a:

- a) La realización de los escrutinios y cómputos en lugares distintos a los determinados previamente por el Instituto Electoral y sus órganos, salvo casos fortuitos o de fuerza mayor;
- b) La recepción de la votación en fecha distinta a la señalada por el Código para la celebración de las elecciones, y
- c) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por el Código.

En relación a la fracción V, sobre el caso de la elección de diputados, el artículo 21 de la Constitución Política del Estado de Jalisco (CPEJ), y el artículo 8 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (CEPCEJ) establecen los requisitos que se deberán satisfacer para ser Diputado, artículos que se transcriben a continuación:

**Artículo 21 CPEJ.** Para ser diputado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos;
- II. Tener cuando menos veintiún años de edad el día de la elección;
- III. Ser nativo de Jalisco o vecindado legalmente en el Estado, cuando menos dos años inmediatos anteriores al día de la elección;
- IV. No ser Magistrado del Tribunal Electoral ni consejero electoral del Instituto Electoral, a menos que se separe de sus funciones dos años antes de la elección;
- V. No ser Presidente o Consejero Ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección;
- VI. No estar en servicio activo en el Ejército Nacional, ni tener mando en la policía o en cuerpo de seguridad pública en el distrito en que se pretenda su elección, cuando menos sesenta días antes de ella;
- VII. No ser Secretario General de Gobierno o quien haga sus veces, Secretario del Despacho del Poder Ejecutivo, Procurador Social, Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de lo Administrativo, integrante del Consejo de la Judicatura o Magistrado del Tribunal de Arbitraje y Escalafón. Los servidores públicos comprendidos en esta fracción podrán ser electos siempre que, al efectuarse la elección, tengan cuando menos noventa días de estar separados de sus cargos y;

VIII. No ser Juez, Secretario de Juzgado, Secretario del Consejo de la Judicatura, Presidente Municipal, Regidor o Síndico de Ayuntamiento, titular de alguna dependencia de recaudación fiscal de la Federación o del Estado en el distrito por el cual se postule, a menos que se separe de su cargo noventa días antes del día de la elección;

IX. Derogado;

X. No ser Director o Secretario del Registro Estatal de Electores, presidente, secretario o comisionado electoral de las comisiones distritales o municipales electorales a menos que se separe de sus funciones noventa días antes del día de la elección; y

XI. Las demás que señale la Ley Electoral del Estado.

**Artículo 8°.** 1. Son requisitos para ser electo diputado:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;

II. Tener cuando menos veintiún años de edad el día de la elección;

III. Ser nativo de Jalisco o avecindado legalmente en él, cuando menos los dos años inmediatos anteriores al día de la elección;

IV. No ser Consejero Electoral o Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral; ni Magistrado del Tribunal Electoral, a menos que se separe de sus funciones dos años antes del día de la elección;

V. No ser Director, Presidente, Secretario o Consejero Distrital o Municipal de los Consejos Distritales o Municipales Electorales del Instituto Electoral, a menos que se separe de sus funciones ciento ochenta días antes del día de la elección;

VI. No ser Presidente o Consejero ciudadano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes del día de la elección;

VII. No ser Presidente o Consejero del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes del día de la elección;

VIII. No estar en servicio activo en el Ejército Nacional, ni tener mando en la policía o en cuerpos de seguridad pública en el distrito en que se pretenda su elección, cuando menos noventa días antes de ella;

IX. No ser Secretario General de Gobierno o quien haga sus veces, Secretario del Despacho del Poder Ejecutivo, Procurador General de Justicia del Estado, Procurador Social, Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal de lo Administrativo, integrante del Consejo de la Judicatura del Estado o Magistrado del Tribunal de Arbitraje y Escalafón; a no ser que se separe del cargo noventa días antes al de la jornada electoral;

X. No ser Juez, Secretario de Juzgado, Secretario del Consejo de la Judicatura del Estado, Presidente Municipal, Síndico, Secretario de Ayuntamiento, titular de alguna dependencia de recaudación fiscal de la Federación, del Estado o Municipal, a menos que se separe de su cargo en los términos que previene la fracción anterior; y

XI. En caso de haberse desempeñado como servidor público, acreditar que cumplió con la obligación de presentar declaración de situación patrimonial en los términos de ley.

El artículo 22 de la Constitución Política del Estado y el artículo 9 del Código de la materia en el Estado establecen las prohibiciones para los candidatos a diputados, los cuales señalan lo siguiente:

**Artículo 22 CPEJ.** Los diputados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes sólo podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

**Artículo 9 CEPCEJ.**

1. Los diputados no podrán ser reelectos para el período inmediato.
2. Los diputados suplentes sólo podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hayan estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Tratándose de la inelegibilidad de candidatos a Diputados o regidores de Representación Proporcional, que deban asignarse a un partido político o coalición, el lugar del declarado no elegible, se asignará al que siga:

- a) En la lista única que elabore el Instituto Electoral; o
- b) En la planilla correspondiente al mismo partido político o coalición. Para tal efecto se considerará, en primer lugar, la lista de regidores propietarios y en segundo, la lista de regidores suplentes.

Si uno de los integrantes de la fórmula resulta inelegible, tal circunstancia no vicia la elección del otro miembro de la misma, por tanto, para que la elección de diputados sea nula se requiere que los dos integrantes de la fórmula resulten inelegibles.

Los efectos de las nulidades declaradas por el Tribunal, respecto de la votación emitida en una casilla o de una elección en un distrito electoral uninominal, municipio o en la circunscripción plurinominal en todo caso, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que, expresamente así se haya declarado.

Los efectos de la nulidad de la elección de diputados de Mayoría Relativa son los siguientes:

- a) Revocación de la constancia expedida en favor de la fórmula de candidatos originalmente ganadora.
- b) Expedición de una nueva convocatoria.

- c) Celebración de una elección extraordinaria.
- d) La curul en el Congreso quedará vacante hasta en tanto haya ganador.

Los efectos de la nulidad de la elección de diputados y regidores de Representación Proporcional son:

- a) Tomará el lugar del declarado no elegible su suplente.
- b) Si el suplente también es inelegible, tomará el lugar el que le sigue en el orden de la lista correspondiente al mismo partido.

En el caso de la nulidad de la votación de una o más casillas, se descontará la votación anulada de la votación Distrital para la elección de Diputados por ambos principios, para Gobernador del Estado, así como para la elección de Presidente, Síndico y Regidores de los ayuntamientos de la entidad, para obtener los resultados de la votación válida.

Los efectos de las nulidades declaradas por el Tribunal, respecto de la votación emitida en una casilla o de una elección en un distrito electoral uninominal, municipio o en la circunscripción plurinominal en todo caso, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que, expresamente así se haya declarado

### Causal genérica de elección

#### FEDERAL

#### Art. 78 de la LGSMIME

Nulidad de la elección de diputados o senadores cuando se haya cometido en forma generalizada violaciones substanciales en la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate y se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

El valor jurídico tutelado por esta causal genérica de nulidad es el de certeza sobre los resultados de la elección.

Los elementos necesarios para actualizar la causal son:

- a) Que se hayan cometido en forma generalizada violaciones;
- b) Que éstas sean sustanciales;

- c) Que se hayan cometido en la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate;
- d) Que se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección;
- e) Que las irregularidades no sean imputables al partido recurrente.

Las violaciones que se señalan en el primer elemento, se trata de irregularidades, que pueden ser las que se contemplan como causales de nulidad de votación recibida en casilla, en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y además cualquiera otra transgresión a la ley.

En relación a las violaciones sustanciales, debe entenderse esta característica en el sentido de que tales violaciones o irregularidades atenten contra cualquiera de los elementos esenciales de la jornada electoral, es decir, que sean irregularidades que pongan en entredicho, principalmente, el escrutinio y cómputo de los votos emitidos y la debida integración de los órganos receptores de la votación.

Basta que no se satisfaga alguno de los principios rectores de la función electoral como son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, para que una elección sea inaceptable, siendo ello suficiente para no confiar en el resultado de la elección.

Para demostrar que las violaciones sustanciales son determinantes para el resultado de la votación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha interpretado en estos casos, con un criterio numérico o aritmético para deducir si el error en el cómputo de votos es determinante, sin embargo, es indiscutible que otras consideraciones son de tanta importancia o más.

Por la naturaleza de las irregularidades constatadas y por los elementos de juicio que obren en autos, si no hay razón alguna para imputar tales irregularidades al partido recurrente, debe tenerse por satisfecho el cuarto y último elemento de la norma legal y debe declararse la nulidad de la elección.

**LOCAL**  
Art. 644 del CEPCEJ

1. El Tribunal podrá declarar la nulidad de una elección de Gobernador, Diputados o Municipales, cuando:
  - I. A su juicio, esté demostrada plenamente la vulneración a los principios fundamentales o rectores de la materia, que se prevén en la Constitución General de la República y la Política del Estado de Jalisco, en cualquiera de las etapas del proceso electoral, bien sea por autoridades o personas físicas o jurídicas ajenas a la función, que por su gravedad no le permitan al Tribunal Electoral tener la certeza de que se respetó la libertad de sufragio, o la garantía de la celebración de una elección libre y auténtica; y
  - II. Se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral en la circunscripción, distrito o municipio de que se trate, 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 sus candidatos.
2. Las elecciones cuyos cómputos, constancias de mayoría y validez o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables.

La causal genérica de nulidad de elección se produce por la inobservancia de elementos constitutivos y esenciales de una elección democrática, auténtica y libre, sin la concurrencia de los cuales, los comicios carecerían de esas calidades. Su inobservancia debe ser *determinante* para el resultado de la elección.

Su materia no versa únicamente sobre vicios producidos durante la jornada electoral, sino que se refiere también a los que se hayan dado antes y después de dicha jornada, esto es, en cualquier parte del proceso comicial

Los requisitos esenciales que debe cumplir toda elección son:

- a) Elecciones libres, auténticas y periódicas;
- b) Sufragio universal, libre, secreto y directo;
- c) Predominio del principio de equidad en el financiamiento público de los partidos políticos y sus campañas electorales;
- d) Organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo;
- e) Preponderancia de los principios rectores de todo proceso electoral, como son: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad;
- f) El establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, y
- g) El control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Al promoverse un medio de impugnación y solicitar la declaración de nulidad de una elección por actualización de la causal genérica, el acto reclamado debe ser la determinación que haya emitido la autoridad administrativa electoral en el momento de calificar la elección, esto es, la declaración de validez de la elección.

Para verificar la “determinancia”, se debe comprobar la afectación de los principios de manera “...importante, trascendente, que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente, y que por esto se ponga en duda fundada la credibilidad y la legitimidad de los comicios y de quienes resulten de ellos.” ■

## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- CORONA NAKAMURA, Luis Antonio. *La justicia Electoral en el Sistema Constitucional Mexicano*. Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, Instituto "Prisciliano Sánchez", Universidad de Guadalajara, México, 2009.
- DOSAMANTES TERÁN, Jesús Alfredo. *Manual de la Jornada y los Delitos Electorales (Nulidades y Delitos Electorales)*, México: Porrúa, 2003.
- ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita. *Causales de Nulidad Electoral. Doctrina Jurisprudencial. Estudio de las Pruebas*. México: Porrúa-UNAM, 2007.
- ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita. *Causales de Nulidad Electoral*. Editorial Porrúa, UNAM, México, 2007b, p. 131.
- GALVÁN RIVERA, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. 2ª edición, México: Porrúa, 2006.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH), "Red electoral", "Diccionario", en: [www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/urna%20electoral.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/urna%20electoral.htm).
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN (TEENMICH), "Boletines de prensa", boletín de prensa núm 40, del 11-Sep-2008, en: [www.teemich.org.mx/teem/difusion/boletines/boletinesdel26enadelante/boletin40.php](http://www.teemich.org.mx/teem/difusion/boletines/boletinesdel26enadelante/boletin40.php).
- \_\_\_\_\_, *Manual de Nulidades en Materia Electoral*. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, México, 2005.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, segunda edición, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- \_\_\_\_\_, Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Colección Legislaciones 2008. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2ª edición, México, 2008.
- \_\_\_\_\_, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Colección Legislaciones 2008. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2ª edición, México, 2008.
- \_\_\_\_\_, *JUSTICIA ELECTORAL*, revista, suplemento 6, páginas 68-69, Sala Superior, tesis S3ELJ 14/2002. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 305-306.
- \_\_\_\_\_, suplemento 6, páginas 31-32, Sala Superior, tesis S3ELJ 32/2002. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 117-118.
- \_\_\_\_\_, suplemento 6, páginas 46-47, Sala Superior, tesis S3ELJ 40/2002. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 205-206.
- \_\_\_\_\_, Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Colección Legislaciones 2008. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2ª edición, México, 2008.
- \_\_\_\_\_, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Colección Legislaciones 2008. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2ª edición, México, 2008.

## JURISPRUDENCIA EN DERECHO ELECTORAL

Ma. del Carmen Díaz Cortés

Maestra en Derecho Electoral por el Instituto  
"Prisciliano Sánchez", Secretaria Relatora en el TEPJEF.  
diaz\_melly@hotmail.com.

### PRESENTACIÓN

Como lo hemos citado en el número anterior de nuestra revista, esta sección tiene el objetivo de difundir y poner a su disposición una selección de tesis de jurisprudencia correspondiente a la cuarta época, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que tienen el carácter de obligatoriedad para su aplicación, en el ámbito estatal, para todas las autoridades electorales locales (administrativas y jurisdiccionales), en los términos del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

### Reglas para la emisión de jurisprudencia

Cabe precisar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puede emitir jurisprudencia, bajo las reglas y casos siguientes:<sup>1</sup>

- a) Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;
- b) Cuando las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y, previa información a la Sala Superior, ésta lo ratifique; y
- c) Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

Recordemos que la contradicción de criterios puede ser planteada en cualquier momento por una Sala de las que integran al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por un magistrado electoral de cualquiera de ellas o por las partes, y el criterio

<sup>1</sup> Artículo 232, párrafos primero, fracciones I, II y III, tercero y cuarto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad.

Para que el criterio de jurisprudencia resulte obligatorio, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior. Por tanto, en el presente texto de presentamos las novedades en el tema.

## CRITERIOS JURISPRUDENCIALES 2008-2009

### Jurisprudencia 19/2008

#### *Adquisición procesal en materia electoral*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-017/97.—Actor: Partido Popular Socialista.—Autoridad responsable: Segunda Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Guanajuato.—27 de mayo de 1997.—Unanimidad de votos.—Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—Secretarios: Esperanza Guadalupe Farías Flores y Roberto Ruiz Martínez.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-356/2007.—Actora: Coalición “Movimiento Ciudadano”.—Autoridad responsable: Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz.—19 de diciembre de 2007.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Paula Chávez Mata.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-488/2008.—Actora: Juana Cusi Solana.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Distrito Federal.—14 de agosto de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Mauricio Iván del Toro Huerta.*

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinte de noviembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

### Jurisprudencia 18/2008

#### *Ampliación de demanda. Es admisible cuando se sustenta en hechos supervenientes o desconocidos previamente por el actor*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/99.—Actores: Herminio Quiñónez Osorio y otro.—Autoridades responsables: LVII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral y otra.—10 de febrero de 2000.—Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-2287/2007. Actor: José Ignacio Rodríguez García.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral*

del Distrito Federal.—16 de enero de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Enrique Martell Chávez y Juan Carlos López Penagos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-635/2007 y acumulado.—Actores: Partido Alternativa Socialdemócrata y otro.—Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa de Sonora.—23 de enero de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Alejandro David Avante Juárez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintinueve de octubre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

#### **Jurisprudencia 14/2008**

***Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática. Es válida su integración con dos comisionados.***

*Contradicción de criterios. SUP-CDC-1/2008.—Entre los sustentados por la Sala Regional de la Segunda Circunscripción Plurinominal y la Sala Superior, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—8 de octubre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretario: Mauricio Huesca Rodríguez.*

La Sala Superior en sesión pública celebrada el ocho de octubre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

#### **Jurisprudencia 17/2008**

***Compensación por terminación de la relación laboral prevista en el Acuerdo JGE/61/99 del Instituto Federal Electoral (vigente hasta el 11 de agosto de 2008). El plazo para reclamarla es diverso al previsto para la prima de antigüedad***

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral. SUP-JLI-23/2008.—Actor: Raúl Magaña Ortiz.—Demandado: Instituto Federal Electoral.—16 de junio de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Genaro Escobar Ambriz.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral. SUP-JLI-21/2008.—Actor: Luis Gonzaga Oriard Bernal.—Demandado: Instituto Federal Electoral.—25 de junio de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Armando González Martínez.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral. SUP-JLI-22/2008.—Actora: María Elizabeth Anaya Lechuga.—Demandado: Instituto Federal Electoral.—25 de junio de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: Fabricio Fabio Villegas Estudillo.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintinueve de octubre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

**Jurisprudencia 15/2008**

**Comunidades indígenas. La autoridad electoral debe proveer lo necesario para llevar a cabo las elecciones por usos y costumbres (Legislación de Oaxaca)**

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-11/2007.—Actores: Joel Cruz Chávez y otros.—Autoridades responsables: Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca y otras.—6 de junio de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Marco Antonio Zavala Arredondo y Adín de León Gálvez.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-2542/2007.—Actores: Moisés Ramírez Santiago y otros.—Autoridades responsables: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca y otra.—28 de diciembre de 2007.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: José Luis Ceballos Daza.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-2568/2007.—Actores: Javier Felipe Ortiz García y otros.—Autoridades responsables: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca y otra.—28 de diciembre de 2007.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: José Luis Ceballos Daza.*

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintitrés de octubre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

**Jurisprudencia 13/2008**

**Comunidades indígenas. Suplencia de la queja en los juicios electorales promovidos por sus integrantes**

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-11/2007.—Actores: Joel Cruz Chávez y otros.—Autoridades responsables: Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca y otras.—6 de junio de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Marco Antonio Zavala Arredondo y Adín de León Gálvez.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-2568/2007.—Actores: Javier Felipe Ortiz García y otros.—Autoridades responsables: Instituto Estatal Electoral y otra.—28 de diciembre de 2007.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: José Luis Ceballos Daza.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-2569/2007.—Actores: Epifania Quiroga Palacios y otros.—Autoridades responsables: Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, erigida en Colegio*

*Electoral y otra.*—28 de diciembre de 2007.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Genaro Escobar Ambriz.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el primero de octubre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

### **Jurisprudencia 16/2008**

***Credencial para votar. La no expedición, sin causa justificada, transgrede el derecho al voto***  
*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-2532/2007.*—Actora: Elisa Bernal Millán.—Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto del Vocal respectivo en la Junta Distrital Ejecutiva 35 en el Estado de México.—16 de enero de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Paula Chávez Mata.

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-2535/2007.*—Actor: Domingo Sosa Longinos.—Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto del Vocal respectivo en la Junta Distrital Ejecutiva 35 en el Estado de México.—16 de enero de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Jacob Troncoso Ávila.

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-66/2008.*—Actora: María de la Luz Ortega Sandoval.—Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto del Vocal respectivo en la Junta Distrital Ejecutiva 38 en el Estado de México.—13 de febrero de 2008.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Javier Aldana Gómez y Carlos Ortiz Martínez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintitrés de octubre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

### **Jurisprudencia 20/2008**

***Procedimiento Sancionador Ordinario. Requisitos para su inicio y emplazamiento tratándose de propaganda política o electoral que implique la promoción de un servidor público***  
*Recurso de apelación. SUP-RAP-147/2008.*—Actor: Gerardo Villanueva Albarrán.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.—18 de septiembre de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Francisco Bello Corona y Martín Juárez Mora.

*Recurso de apelación. SUP-RAP-173/2008.*—Actor: Gerardo Villanueva Albarrán.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.—8 de octubre de

2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Jorge Sánchez Cordero Grossmann y Raúl Zeuz Ávila Sánchez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-197/2008.—Actor: Dionisio Herrera Duque.—Autoridad responsable: Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.—23 de octubre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Valeriano Pérez Maldonado y David Cienfuegos Salgado.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinte de noviembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

#### TESIS 2008-2009

##### Tesis XLI/2008

**Apelación. Procede para impugnar actos o resoluciones definitivos de los órganos del Instituto Federal Electoral, que causen perjuicio a personas físicas o morales con motivo de un procedimiento administrativo**

Recurso de apelación. SUP-RAP-141/2008.—Actora: Demos, Desarrollo de Medios, Sociedad Anónima de Capital Variable.—Autoridad responsable: Encargado del Despacho de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.—10 de septiembre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diez de diciembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

##### Tesis VII/2009

**Carga de la prueba. En el Procedimiento Especial Sancionador corresponde al quejoso o denunciante**

Recurso de apelación. SUP-RAP-122/2008 y acumulados.—Actores: Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Acción Nacional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—20 de agosto de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Ernesto Camacho Ochoa.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de febrero de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

##### Tesis III/2009

**Coacción al voto. Se actualiza cuando los sindicatos celebran reuniones con fines de proselitismo electoral**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-415/2007 y acumulado.—Actores: Coalición "Sinaloa Avanza" y otro.—Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de

*Sinaloa.*—19 de diciembre de 2007.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Carlos A. Ferrer Silva.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciocho de febrero de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

#### **Tesis XXXVII/2008**

***Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. Está facultada para suspender la difusión de propaganda política o electoral***

*Recurso de apelación. SUP-RAP-58/2008.*—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—4 de junio de 2008.—Mayoría de seis votos.—Engrose: Conancio Carrasco Daza.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretaria: Marcela Elena Fernández Domínguez.

*Recurso de apelación. SUP-RAP-64/2008.*—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—11 de junio de 2008.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila, Juan Antonio Garza García y Armando González Martínez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el primero de octubre de dos mil ocho, aprobó por mayoría de seis votos la tesis que antecede.

#### **Tesis XLII/2008**

***Competencia. Corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocer de las impugnaciones por sanciones a partidos políticos nacionales en el ámbito local***

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-131/2008.*—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.—3 de septiembre de 2008.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Fernando Ramírez Barrios.

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-134/2008.*—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.—8 de octubre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Juan Antonio Garza García y Raúl Zeuz Ávila Sánchez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diez de diciembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

#### **Tesis V/2009**

***Competencia. En materia de asignación de tiempos en radio y televisión en el ámbito local corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación***

*Asunto General. SUP-AG-50/2008.—Solicitante: Sala Regional de Primera Instancia Zona Centro del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí.—27 de octubre de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretario: José Alfredo García Solís.*

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de febrero de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

**Tesis XLV/2008**

***Competencia. Juicio de Revisión Constitucional Electoral que corresponda a las Salas Superior y Regionales, debe conocer la primera cuando la materia de impugnación sea inescindible***

*Juicio de revisión constitucional electoral. Acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. SUP-JRC-133/2008.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Distrito Federal.—18 de septiembre de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Ernesto Camacho Ochoa.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-136/2008.—Actor: “Conciencia Popular”, Partido Político Estatal.—Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí.—8 de octubre de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera, quien emitió voto concurrente.—Secretario: Alejandro David Avante Juárez.*

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecisiete de diciembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

**Tesis II/2009**

***Definitividad en el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. La sustanciación paralela de un juicio de amparo es independiente de la cadena impugnativa reservada a la materia electoral***

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-2676/2008.—Actor: Isidro Hildegardo Cisneros Ramírez.—Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal y otros.—1 de octubre de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Guillermo Ornelas Gutiérrez y Mauricio Lara Guadarrama.*

La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciocho de febrero de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

**Tesis XLIV/2008**

***Instrumentos notariales. Carecen de valor probatorio cuando entre el fedatario y el solicitante existe parentesco en las líneas y grados determinados en la ley (Legislación del Estado de Chiapas y similares)***

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-68/2007.—Actor: Jorge Constantino Kanter.—Responsable: Comisión Nacional de Justicia Partidaria del Partido Revolucionario Institucional.—28 de febrero de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Rubén Jesús Lara Patrón.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-12/2008.—Actores: Partido Acción Nacional y otro.—Autoridad responsable: Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala.—11 de enero de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Eduardo Hernández Sánchez, José Arquímedes Gregorio Loranca Luna, Claudia Pastor Badilla y Aurora Rojas Bonilla.*

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecisiete de diciembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

#### **Tesis IV/2009**

***Legitimación en el Juicio de Inconformidad. La tiene quien alegue un agravio por una resolución emitida en el procedimiento de responsabilidad (legislación de Nuevo León)***

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-2899/2008.—Actor: Adalberto Arturo Madero Quiroga.—Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León.—10 de diciembre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: José Arquímedes Gregorio Loranca Luna.*

La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciocho de febrero de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

#### **Tesis XL/2008**

***Legitimación en el Recurso de Apelación. La tienen las autoridades electorales, tanto jurisdiccionales como administrativas, para impugnar actos relativos a la asignación de tiempo en radio y televisión, para fines institucionales***

*Recurso de apelación. SUP-RAP-209/2008.—Actor: Tribunal Electoral del Estado de Yucatán.—Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.—12 de noviembre de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Sergio Dávila Calderón.*

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diez de diciembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

#### **Tesis XXXVIII/2008**

***Nulidad de la elección. Causa genérica, elementos que la integran (Legislación del Estado de Baja California Sur)***

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-83/2008.—Actora: Coalición “Alianza Ciudadana por un Nuevo Gobierno”.—Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral*

de Baja California Sur.—23 de abril de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Emilio Buendía Díaz.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintinueve de octubre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

**Tesis XLIII/2008**

**Presunción de inocencia. Debe reconocerse este derecho fundamental en los Procedimientos Sancionadores Electorales.**

Recurso de apelación. SUP-RAP-71/2008.—Actor: Partido Verde Ecologista de México.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—2 de julio de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: Fabricio Fabio Villegas Estudillo.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecisiete de diciembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

**Tesis XXXIX/2008**

**Radio y televisión. Elementos para decretar la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral como medida cautelar**

Recurso de apelación. SUP-RAP-58/2008.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—4 de junio de 2008.—Mayoría de seis votos.—Engrose: Constancio Carrasco Daza.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretaria: Marcela Elena Fernández Domínguez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-64/2008.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—11 de junio de 2008.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila, Juan Antonio Garza García y Armando González Martínez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el tres de diciembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

**Tesis VI/2009**

**Reincidencia. Elementos mínimos que deben considerarse para su actualización**

Recurso de apelación. SUP-RAP-83/2007.—Actor: Convergencia.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—7 de noviembre de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Nota: El precepto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales citado en la tesis, fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la

Federación el 14 de enero de 2008, sin embargo, se considera vigente el criterio, ya que similar disposición se contiene en el artículo 355, párrafo 5, inciso e), del actual código.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de febrero de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

#### **Tesis I/2009**

*Toma de posesión de cargos partidistas. La falta de resolución de los medios de impugnación internos impide que los dirigentes electos ocupen el cargo, no obstante haya transcurrido la fecha prevista para tal efecto (Normativa del Partido de la Revolución Democrática)*  
*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-339/2008.—Actores: Luis Gerardo Romo Fonseca y otro.—Responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática.—4 de junio de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Jorge Julián Rosales Blanca.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-389/2008.—Actor: Juan José Hernández Estrada.—Responsables: Secretaria General del Partido de la Revolución Democrática y otros.—11 de junio de 2008.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Jacob Troncoso Ávila.*

La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciocho de febrero de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

#### **Exhorto**

Si a usted le interesa abundar en el contenido de las tesis de jurisprudencia emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien, consultar otras además de las enunciadas en esta sección, se le invita a acudir de lunes a viernes de 9:00 a 14:00 horas a la Biblioteca “Prisciliano Sánchez” del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral, en la sede del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, sito en la Calle López Cotilla 1527, Colonia Americana, en esta Ciudad de Guadalajara, Jalisco, o bien, consultar vía Internet nuestra página [www.triejal.gob.mx](http://www.triejal.gob.mx), o contactarnos al teléfono (33) 30 01 70 53. ■

## PODER EJECUTIVO

Adrián Joaquín Miranda Camarena

Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, España,  
Jefe del Departamento de Derecho Público de la División de  
Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara.  
ajmiranda23@hotmail.com.

### ■ *Poder ejecutivo*

Jorge Fernández Ruiz (Prólogo de Sergio García Ramírez)  
Editorial Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

**E**l sufragio es el culmen de un proceso mediante el que se designa a los representantes del poder público, es un mecanismo en el que una colectividad vuelve tangible su voluntad; funciona, entre otras cosas, como un instrumento de poder popular y democrático para otorgar las facultades del ejercicio del poder en diferentes instancias, entre ellas, la materializada en el Poder Ejecutivo como máxima figura de gobierno para representar, convocar, dirigir y guiar, entre otras potestades, el desarrollo democrático de una nación.

Sin embargo, estas facultades del Ejecutivo otorgadas por el sufragio popular no bastan por sí solas para ejercer un liderazgo implícito o una democracia realmente viva. El Poder Ejecutivo, desde los inicios de nuestra vida independiente como país hasta nuestros días, ha tenido un despliegue lleno de vicisitudes, aciertos, enmiendas y aprendizaje permanente. Ante tal realidad histórica, el doctor Jorge Fernández Ruiz ofrece una obra indispensable para los estudiosos del derecho y los actores de la vida política actual que nos conduce hacia un conocimiento profundo del poder, encargado de dar vigencia fáctica al Derecho moderno.

*Poder ejecutivo* forma parte de una colección de libros concebidos por Fernández Ruiz para investigar, estudiar, analizar y, finalmente, divulgar, las funciones del poder del Estado y de los órganos en que se depositan: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y los nuevos órganos constitucionales autónomos. En esta segunda entrega (la primera fue la intitulada *Poder Legislativo*) el autor analiza, a lo largo de más 650 folios, las atribuciones del Presidente, como jefe de Estado y de gobierno, autoridad a la cabeza de la diplomacia,

las fuerzas armadas, la administración pública federal y la procuración de justicia, además de examinar a profundidad valores y asignaturas obligadas al tema central del libro, como la democracia, los partidos políticos, el presidencialismo, la función pública, la ciencia del poder, el constitucionalismo, entre otros, desde una perspectiva de estricto apego al orden jurídico, a la crítica, a la investigación, al marco histórico y a la disciplina académica.

El lector de *Poder ejecutivo* también agradecerá al autor y a los editores la inclusión de un detallado prólogo de Sergio García Ramírez, quien repasa los temas contenidos bajo un análisis ecuánime que prepara a la lectura con autoridad y conocimiento de la causa. De esta manera, *Poder Ejecutivo* se estructura en ocho partes desarrolladas en dieciséis capítulos, en varios de los que se repiten algunos planteamientos publicados por anterioridad por el autor, “a fin de evitar al lector la incomodidad de consultarlos en otros libros”, dice Fernández Ruiz en su introducción. La primera parte consta de un capítulo en el que se esboza una reflexión al mundo de “las ideas y de las ideologías”, donde se analiza la relación de las primeras con el ejercicio de las funciones del poder público y examina, en el segundo caso, las que más han influido en dicho ejercicio durante los tiempos recientes.

La segunda parte refiere el asunto de los partidos políticos: su aparición, objetivos y su inserción en un sistema de partidos, manejado, a su vez, como elemento del sistema político, destacando el tratamiento de nuestra vida partidaria y la pluralidad política en México. Enseguida, el autor, en los capítulos tres, cuatro y cinco desarrolla aspectos cratológicos —haciendo un guiño a Loewenstein—, es decir, la ciencia del poder: teoría del poder, teoría del Estado y teoría del gobierno, desde una perspectiva clasificatoria: político, social, económico, religioso, militar y mediático, para culminar con el asunto de la acumulación de poder.

Destaca también el tratamiento que el autor vierte en los capítulos quinto y sexto, al abordar un enfoque histórico de la evolución y las finalidades del Poder Ejecutivo mexicano desde el inicio de nuestra vida independiente hasta ahora. En este sentido, Fernández Ruiz, docente, reconocido investigador y doctor en derecho, no sólo analiza los límites del poder desde donde se implanta y hasta en quienes lo detentan, sino que acude a un estudio de la vigencia efectiva de la Constitución como la entidad garante del cumplimiento de la democracia; de esta manera, se enmarca un estudio del derecho constitucional y del papel del Poder Ejecutivo de cara a la Constitución mexicana y del derecho constitucional de otros países.

Un apartado de especial interés para los lectores de *SUFRAGIO* se encuentra en el sexto tema del libro, dedicado al derecho electoral, donde se analiza el tópico desde el enfoque de las designaciones de quienes asumen la titularidad del Poder Ejecutivo; aquí se

maneja con seriedad la integración de los órganos electorales y recuento histórico reciente de los principios electorales democráticos y la corrupción que ha existido en el tema.

Este volumen representa en sí una garantía de investigación y profundidad en el tema por la trayectoria de su autor. Don Jorge Fernández Ruiz ha publicado más de 15 libros y ha tenido participaciones en otro tanto similar, además de conocer, como investigador, catedrático y funcionario, la administración y la función pública. Por ello, tiene singular relevancia la lectura de la séptima parte de este volumen, dedicado al análisis de la administración pública y del acto y el procedimiento administrativo, como instrumento del Poder Ejecutivo.

En la penúltima parte el autor destaca el hecho de que, dentro de la figura y ejercicio del Poder Ejecutivo, las actividades militares han tenido un desarrollo peculiar, por lo que en ésta trata y analiza dicho asunto. En estos capítulos finales, además, reserva un apartado para el ejercicio consular y diplomático, que, junto con el estudio del poder de las fuerzas armadas y su relación con el Estado, tienen en común, a decir del prologuista, “el haber sido escasamente exploradas por la doctrina mexicana”, por lo que vuelve más que oportuno su estudio e investigación.

Sin duda, *Poder ejecutivo*, de don Jorge Fernández Ruiz, se presenta como una obra de consulta de cabecera para tratadistas, juristas y demás protagonistas de nuestra vida política; se trata del producto de años de trabajo, investigación, ejercicio público, formación y experiencia académica de su autor, quien nos entrega en este libro una herramienta para entender y asimilar la democracia y la concepción del Estado en sus diferentes instancias y relaciones con el poder político. ■

# SUFRAGIO

REVISTA ESPECIALIZADA EN DERECHO ELECTORAL  
Publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco

## CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN DE COLABORACIONES

Los colaboradores de la revista *Sufragio* deberán sujetarse a los siguientes requerimientos editoriales:

### ■ Técnicos

1. Los trabajos deberán ser inéditos y ser remitidos al Director de la revista *SUFRAGIO* por correo electrónico a la dirección: l.corona@triejal.gob.mx. Deben escribirse a doble espacio (incluso las referencias), por una sola cara. Se recibirán en español o en inglés y con la siguiente extensión:
  - Artículos, de 3 a 5 cuartillas.
  - Ensayos, de 16 a 20 cuartillas.
  - Notas relevantes, hasta 2 cuartillas.
  - Recensiones bibliográficas, hasta 3 cuartillas.
2. Presentar en formato digital en versión Word para Windows.
3. El texto debe estar escrito con interlineado de 1.5, tipo de letra Arial o Times New Roman y con tamaño de 12 puntos.
4. No utilizar sangrías y separar cada párrafo por un espacio en blanco.
5. Los márgenes del texto deben ir a 2.5 cm. a cada lado.
6. Título conciso e informativo; en mayúsculas y minúsculas, y centrado.
7. Los subtítulos y demás subdivisiones alineados a la izquierda.
8. Incluir un resumen breve (máximo 180 palabras), palabras clave y título traducidos al inglés.
9. Si lleva gráficos y figuras deben estar adjuntos en el archivo del texto y, además, enviarse por separado en su formato original o en JPG.
10. Las tablas deben ser creadas en el mismo programa del texto, o si se realizan en otro programa deben guardarse en un archivo separado.
11. Todas las imágenes y tablas deben estar numeradas y con un título o nombre.
12. Colocar las referencias bibliográficas al final del documento (evitar en lo posible utilizar notas al pie); uniformar citas bibliográficas y la bibliografía en todo el documento (apellido y nombre del autor, año, título, país, editorial). Cuando la cita se refiera a una revista o publicación colectiva irá entre comillas el título y en cursivas el de la revista o libro.
13. La primera página del artículo deberá contener:
  - Cornisa con título abreviado del trabajo
  - Título del trabajo: No mayor de 12 palabras
  - Nombre completo del autor o autores
  - Sumario de los títulos y subtítulos que componen el trabajo, en letra (Arial/Times) tamaño número 9.

A pie de página del nombre del autor se deberá especificar:

- Títulos académicos y afiliación institucional o laboral
- Dirección principal y/o dirección de correo electrónico
- En su caso, a pie de página del título del trabajo se deberá señalar: origen de financiación, subvenciones y apoyos recibidos.

### ■ Notas, citas y bibliografía

14. Uniformar el estilo de citas: deberán ser textuales y fieles, de lo contrario sería una paráfrasis. Cuando las citas sean menores de cinco líneas deberán ir entre comillas. Toda transcripción mayor a cinco líneas deberá sangrarse cinco golpes y separarse del texto antes y después con un espacio en blanco equivalente a una línea.
15. En el texto se permitirán notas aclaratorias y bibliográficas. Las primeras tienen un carácter explicativo y llaman a pie de página para no interrumpir el hilo discursivo con digresiones o paréntesis extensos que desvíen del tema central. Las notas bibliográficas indican la fuente de donde se citan datos precisos, conceptos, o pasajes enteros, y dan el crédito a sus respectivos autores. Por su parte, el modelo bibliográfico utilizado por *Sufragio* determina el siguiente orden: autor, año de publicación, título de obra, lugar de edición y casa editora; y será compuesto de la siguiente forma:  
Carbonell, Miguel (ed.) (2008), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, México: Ed. Trotta-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Dicho modelo se sujeta a algunas variantes específicas: para el caso de una referencia tomada como parte de una obra (capítulo, artículo de revista) se compondrá entre comillas la parte y en cursivas el título de la obra:

Crespo, Victoria (2005), "Presidencialismo y representación en AL", en: *Folios, revista de discusión y análisis*, IEEJ, Guadalajara, Jal., núm. 9, año 2, 1ª Época, enero-febrero de 2008, pp: 27-35.

También se aplicará otra variante para aquellos casos en que las referencias provienen de Internet

CONACULTA, Programa Nacional de Cultura 2001-2006: en: [www.conaculta.gob.mx/programa/](http://www.conaculta.gob.mx/programa/) Fecha de consulta: 30 de marzo de 2006.

### ■ Lineamientos editoriales

1. Los trabajos siguen un proceso de preselección basado en dos criterios: el primero atiende a la tipología del trabajos (de acuerdo con las categorías de las secciones de la revista); el segundo, verifica el cumplimiento de los requisitos formales. Si el trabajo no corresponde a ninguna de las categorías establecidas por la revista o no se ajusta a los requisitos de presentación formal, será devuelto a su autor, quien podrá volver a remitirlo al Director cuando se llenen los requisitos.
2. Por tratarse de una publicación con arbitraje, los trabajos preseleccionados son remitidos a pares evaluadores quienes se pronuncian sobre los mismos, diligenciando el formulario de evaluación de trabajo. Recibidos los conceptos de los pares, el Consejo Editorial procede a decidir que trabajos se publican en cada edición.
3. El consejo editorial otorga relación a la publicación de trabajos de investigación, reflexión o revisión.
4. A la copia electrónica deberá anexarse el formato de remisión debidamente diligenciado.
5. Con la presentación del trabajo a consideración de la Revista *SUFRAGIO*, se entiende implícita la autorización para la publicación y reproducción del mismo en cualquier medio de circulación empleado por la misma.
6. El Consejo editorial puede solicitar a los autores modificaciones de estilo que considere convenientes.
7. Es responsabilidad del autor conseguir los permisos y derechos para anexar materiales o ilustraciones provenientes de otras fuentes.
8. Las opiniones expresadas en los trabajos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de los autores.
9. Como criterios de selección *SUFRAGIO* utiliza:
  - a) Solidez científica del trabajo.
  - b) Originalidad, actualidad y oportunidad de la información.
  - c) Claridad en la definición de propósitos.
  - d) Metodología adecuada.
  - e) Fundamentación de las conclusiones.
  - f) Exposición de las ideas clara y fluida.
  - g) Conclusiones claras con congruencia entre los datos.

# Suprema Corte de Justicia de la Nación

## Casa de la Cultura Jurídica "Ministro Mariano Azuela Rivera" en Guadalajara, Jalisco

Las Casas de la Cultura Jurídica son centros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecidos en todos los estados de la República, que tienen como objetivo común servir a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, a la comunidad jurídica y a los ciudadanos, mediante la conservación del patrimonio documental de la institución, el servicio de información jurídica y la promoción de la cultura Jurídica jurisdiccional.



### Servicios

- Biblioteca y Hemeroteca especializada en materia jurídica.
- Módulo de Acceso a la Información.
- Eventos presenciales y transmitidos por videoconferencia.
- Venta de publicaciones de la SCJN.
- Compilación de Leyes
- Acervo Judicial

### Calendario de eventos 2009

**Seminario de Derecho Electoral**  
4, 5, 11, 12, 18, 19, 25 y 26 de septiembre, 2, 3, 9, 10 y 16 de octubre de 2009

**Conferencias Magistrales**  
29 de mayo de 2009  
*DEL TRABAJO*  
26 de junio de 2009  
*DE LOS INDÍGENAS*  
10 de julio de 2009  
*DE LOS VALORES CIUDADANOS*  
28 de agosto de 2009  
*DE LA TRANSPARENCIA*  
28 de septiembre de 2009  
*DEL ESTADO MEXICANO*  
30 de octubre de 2009  
*DE LA EQUIDAD Y GÉNERO*  
6 de noviembre de 2009  
*INDUCCIÓN A LA FUNCIÓN JUDICIAL*  
13 de noviembre de 2009  
*DE LOS DERECHOS SOCIALES*

**Ciclo de Conferencias "Criterio y Conducta del Juez"**  
*INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURISPRUDENCIALES Y DE PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA ÉTICA JUDICIAL DE LA SCJN*  
13, 14 y 15 de agosto de 2009

**Curso Taller "Aspectos de Argumentación en el Ámbito Electoral"**  
17 de octubre de 2009

**Charlas de sobremesa**  
11 de mayo de 2009  
29 de mayo de 2009  
6 de julio de 2009  
31 de agosto de 2009  
23 de noviembre de 2009

**Cine debate**  
27 de mayo de 2009  
29 de septiembre de 2009  
7 de octubre de 2009

**Escuela de la Justicia**  
3 de junio de 2009  
22 de junio de 2009  
26 de octubre de 2009  
18 de noviembre de 2009

**Curso de IUS2008**  
*DIRECCIÓN GENERAL DE LA COORDINACIÓN DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SCJN*  
7 y 8 de agosto

### Informes

Casa de la Cultura Jurídica "Ministro Mariano Azuela Rivera"  
en Guadalajara, Jalisco,  
Francisco Javier Gamboa No. 98,  
Esq. López Cotilla, Colonia Americana, C.P. 44160,  
Teléfonos: 36303959 y 36303961 ext: 1103,  
Correo Electrónico: [scjguad@mail.scjn.gob.mx](mailto:scjguad@mail.scjn.gob.mx)

PROGRAMA SUJETO A CAMBIOS



Suprema Corte  
de **Justicia**  
de la Nación