

EL NUEVO FEDERALISMO ELECTORAL EN MÉXICO: ELTEPJF COMO PROMOTOR DEL FEDERALISMO JUDICIAL

The new Federalism in Mexico
in the electoral field:
the TEPJF as promoter of Judicial Federalism

Recepción: 15 de abril de 2015

Aprobación para publicación: 28 de agosto de 2015

José Antonio Abel Aguilar Sánchez¹

Palabras clave

Federalismo, Federalismo judicial, Federalismo electoral, Sistema de medios de impugnación electoral local.

Keywords

Federalism, Judicial federalism, Electoral federalism, Legal systems of local electoral defense.

Pp. 19-31

Resumen

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante el ejercicio de su función jurisdiccional, se ha preocupado por proteger el principio federalista en materia electoral establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior se verifica en diversos criterios de jurisprudencia mediante los cuales el TEPJF ha optado por defender el sistema de medios de impugnación como elemento *sine qua non* de las entidades que integran la federación. Uno de los principales objetivos de ese modelo institucional es que los ciudadanos tengan acceso directo a un mecanismo eficaz y efectivo para defender posibles vulneraciones a sus derechos político-electorales. Con ello, además, se protege el principio de tutela judicial efectiva, pues se establece la obligación de contemplar en la legislación un recurso que proteja esos derechos humanos, en todas las entidades federativas. .

¹ Maestro en Derecho y Magistrado de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). abel.aguilar@te.gob.mx

Abstract

The National Electoral Court of Mexico (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF) has been defending, through the practices of its judicial function, the federal principle in the electoral field as stated in the Mexican constitution. There are many examples of that. As we know, the TEPJF considers the legal remedies system as the most important tool of the States in the federal context. The main goal of the Mexican legal remedies system, in the electoral field, is that the society has effective and strong means to oppose potential infringements of their political rights. In addition to, this remedies system enforces the principle of the effective judicial protection as it states, as a general rule, that the Mexican States have the duty to protect the political rights in their local legislations.

Sumario: I. El Estado federal. II. Federalismo judicial electoral. III. Los precedentes de la Sala Superior en torno al federalismo judicial anteriores a la reforma constitucional en materia de derechos humanos. IV. La propuesta del TEPJF sobre federalismo judicial electoral en el nuevo paradigma de juzgar con perspectiva de derechos humanos: contradicción de criterios SUP-CDC-6/2013. V. Excepción per saltum. VI. Conclusiones. VII. Lista de Referencias.

EL ESTADO FEDERAL

Algunos doctrinarios defienden la idea de que el principio federalista implica, *per se*, un alto grado de independencia y autonomía (en todos los aspectos: económicos, políticos, constitucionales, jurídicos, entre otros rubros) de los entes que integra una federación; sin que ello implique una paralización del ejercicio de poder político de la federación o de los Estados. Existe un grado de conformidad en señalar que, uno de los elementos fundamentales en este modelo de distribución del poder político es la existencia de ciertas competencias exclusivas para la federación y otras para los Estados (Hernández, M. P. 2003, pp. 230-231) (Brewer-Carías, A. R. 1992, p. 87).

En ese sentido, el federalismo judicial remite a la distribución territorial del poder político, es decir, el establecimiento de diversos criterios para el ejercicio de la jurisdicción (competencias): por territorio, por tipo de asunto, por materia, por cuantía, entre otros. La distribución del ejercicio de la jurisdicción, en competencias territoriales, obedece al reconocimiento constitucional de los entes que lo detentan, de su autonomía e independencia para resolver conforme a sus propias normas, procedimientos e instituciones. Esto implica diversos efectos jurídicos, no sólo en la esfera administrativa del gobierno o de los poderes legislativos, incide también en la configuración de los tribunales jurisdiccionales de los estados: esto se denomina *federalismo judicial* (Ruiz, G., 1994, p. 15) (Cossío Díaz, J. R., 1998, pp. 227-232).

En el modelo del sistema judicial de los Estados Unidos Mexicanos se estableció una dualidad jurisdiccional: la federal (de ámbito nacional) y la de las entidades federativas (de ámbitos locales). Así, la función jurisdiccional de la Federación mexicana se compone de dos niveles de protección y tutela de los derechos humanos. Ambos niveles de protección, si bien son independientes, se comunican a través de las distintas materias que la Constitución le reserva a la Federación, dejando a los Estados todas las facultades que no se encuentren expresamente conferidas a las autoridades centrales. Este sistema es conocido comúnmente como régimen de *competencias residuales* de las entidades federativas, en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).²

FEDERALISMO JUDICIAL ELECTORAL

EL FEDERALISMO JUDICIAL

El sistema de control de constitucionalidad de protección de los derechos humanos, en nuestro país, se ha configurado principalmente a través del juicio de amparo, medio de control constitucional que protege y garantiza la mayoría de los derechos humanos reconocidos por la ley suprema de la Unión (Bustillos, J., 2010). De esta suerte, la justicia local se ha convertido, en muchas ocasiones, en un ente subordinado y dependiente de los criterios que se adoptan en el ámbito federal. Así, el sistema federal mejora los criterios fundamentales en la labor jurisdiccional, de manera constante, para articular el ámbito competencial de las materias que se suman al ámbito de protección de los derechos humanos.

A pesar de ello, cabe mencionar que, si bien en la materia electoral rige de manera directa el modelo federal de impartición de justicia —no sólo en la protección de los derechos político-electorales—, también rige en otros múltiples temas, vinculados con la materia de protección de derechos (libertad de expresión, libertad religiosa, libertad de prensa, entre otros). Los tribunales electorales tienen una función primordial en dicho esquema, siendo una de sus bases principales: los tribunales electorales de las entidades federativas deben ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en casos concretos, con el propósito de proteger de manera amplia los derechos humanos relacionados con la materia.

La Constitución mexicana ha establecido diversos principios en materia electoral. Asimismo, ha sentado las bases de la función jurisdiccional, en todas las esferas competenciales de los órganos jurisdiccionales electorales de los estados y del ámbito federal. A saber: el reconocimiento de los partidos políticos en las elecciones, las garantías de los procesos electorales: libres, periódicos y competitivos, entre otros elementos que sientan las bases, por ejemplo, para la actualización de la constitución. Estos son algunos de los principios constitucionales que establece el artículo 40 de la CPEUM, en materia político electoral (González Oropeza, M., 2011, pp. 503-527).

² Artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

En lo relativo a la soberanía parcial de las entidades federativas, las constituciones estatales realizan una función de integración, más que de reglamentación de la Constitución federal. Las constituciones estatales son leyes constitucionales, pues complementan los artículos 40 y 124 de la Constitución federal y sólo pueden incurrir en inconsistencias con la Constitución si imponen una contradicción con alguna una *prohibición expresa* establecida en ella (artículos 117 y 118 de la CPEUM). Otra posibilidad de inconsistencia es cuando las constituciones estatales omiten una *prescripción expresa* en términos de un artículo (artículo 116 de la CPEUM). Sin embargo, en lo que respecta al régimen interior de los estados, las Constituciones estatales son soberanas y delimitan las instituciones más acordes para las condiciones de cada una de las entidades federativas (González Oropeza, M., 2006, p. 388).

Las Constituciones locales, por su naturaleza, son auténticas normas fundamentales dentro de su ámbito de competencia, porque así lo estipula la Constitución federal. Son normas supremas, pues condicionan el actuar jurídico y político de sus respectivas entidades, al establecer la organización y administración política de sus órganos e instituciones, garantizando de igual forma la vigencia de los derechos de sus habitantes (Rosario Rodríguez, M., 2011, pp. 530 y s.s.).

Finalmente, para Rosario Rodríguez (2011, pp. 530 y s.s.), el federalismo contemporáneo debe tener como fin último, revertir la concentración de atribuciones y decisiones del poder central, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la administración pública, el combate a las disparidades regionales, y la revisión de los marcos institucionales, a fin de fortalecer la república basada en el federalismo.

EL FEDERALISMO JUDICIAL ELECTORAL

En el modelo actual de impartición de justicia electoral se debaten dos grandes retos que entran en el ámbito de la justicia constitucional en general. Estos dos desafíos están asociados con la afectación de las competencias de los poderes judiciales de los estados y el federalismo judicial electoral. En primer lugar, el modelo de ejercicio de la jurisdicción se dispersa en múltiples instancias desde la esfera central, ya que las resoluciones de los tribunales y juzgados que lo integran son sometidas a revisión federal —a través de los juicios de amparo, directos e indirectos— o, en la materia electoral, por medio del juicio de revisión constitucional en materia electoral o en su caso en el juicio para la protección de los derechos político-electorales (Álvarez Montero, J. L., 2010, p. 336).

En segundo lugar, los poderes judiciales de las entidades federativas, en la mayoría de los casos, se encuentran en condiciones de relación asimétrica con los poderes ejecutivos y legislativos. Son varios los factores que abonan a esa asimetría, tanto su disminuido presupuesto, como los obstáculos que existen para el cumplimiento de sus resoluciones y también por la falta de legislación, actualización o armonización de la misma (Álvarez Montero, J. L., 2010, p. 336).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Sala Superior del TEPJF son las dos instituciones que se hallan en la cúspide del sistema mexicano de justicia electoral. La Sala Superior es tribunal de última instancia en la materia electoral, en tanto es la máxima autoridad jurisdiccional en ese ámbito —con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, que se encuentra en la competencia de la SCJN. Además de ello, la Sala Superior del TEPJF es el órgano terminal en control de constitucionalidad y convencionalidad de actos y leyes en la materia de estudio. Para el desempeño de esa función jurisdiccional se crearon diversos instrumentos procesales, es decir, se incorporaron auténticas garantías constitucionales electorales (Orozco Henríquez, J. J., 2005, p. 41).

El actual diseño del modelo de justicia electoral tiene uno de sus pilares en la existencia de tribunales electorales en cada una de las entidades federativas, para el control de la legalidad, constitucionalidad y convencionalidad de las elecciones locales. Para ello, la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 10 de febrero de 2014, estableció las bases para que las entidades federativas cuenten con autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, conforme a lo señalado en el artículo 116, fracción IV, inciso C), apartado 5° de la CPEUM.

Además de la autoridades jurisdiccionales, debemos tener presente que, tanto en el ámbito federal como en el local, se contemplan diversos medios de impugnación electoral de naturaleza administrativa, cuyo conocimiento y resolución se encomiendan, respectivamente, a los órganos competentes del Instituto Nacional Electoral (INE) o de los correspondientes institutos o consejos electorales de los Estados y del Distrito Federal (Orozco Henríquez, J. J., 2005, p. 42), ahora denominados Organismos Públicos Locales (OPLE).

En esa lógica, en concepto de Jesús Orozco (2005, p. 42), el TEPJF, en su encomienda constitucional, ha venido desempeñando una función garantista, antiformalista y defensora de la Constitución, mediante la tutela de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos. En dicha encomienda, resalta la exigencia de aplicar los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente los actos de las autoridades electorales federales y locales, con el objeto de asegurar la celebración de elecciones libres y auténticas.

El TEPJF ha sido promotor del federalismo judicial. Esto se puede identificar en diversos criterios jurisprudenciales en los cuales ha afirmado: pautas para el acceso a la justicia electoral y a su impartición en forma completa y efectiva; el fortalecimiento de los partidos políticos; la democracia interna de los partidos políticos; la salvaguarda de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en sus procedimientos electorales; el control indirecto de la regularidad comicial a través del derecho administrativo sancionador electoral, así como la sujeción de todos los actos electorales, tanto de las autoridades federales y locales como los definitivos de los partidos políticos, a los principios de constitucionalidad y legalidad (Orozco Henríquez, J. J., 2005, p. 42).

En ese contexto, como veremos, una reflexión de los últimos criterios emitidos por la Sala Superior del TEPJF permite reconocer que dicho órgano jurisdiccional apuesta por un *fortalecimiento del federalismo judicial en materia electoral*. Esta línea de trabajo se identifica en la exigencia de operar el reencauzamiento de los medios de impugnación a los órganos jurisdiccionales estatales, a pesar de la ausencia, en la legislación local, de vías idóneas y efectivas para controvertir actos o resoluciones de la autoridad administrativa local.

Como se aprecia en los precedentes jurisprudenciales que exponemos, el federalismo que propone el TEPJF es un sistema integral de medios de impugnación que tenga por finalidad que todos los actos, resoluciones y leyes en materia electoral se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad/convencionalidad y legalidad. Permitir la ausencia de un medio de impugnación eficaz, o de reglas para tramitar los medios de impugnación presentados por los ciudadanos para controvertir actos y resoluciones electorales en las legislaciones de las entidades federativas, afectaría de manera considerable la intervención de los tribunales locales electorales en la protección de los derechos políticos de sus ciudadanos, al no tener un medio que garantice sus derechos de manera rápida y eficaz, lo que implicaría dejar sin contenido el principio federal en la impartición de justicia.

LOS PRECEDENTES DE LA SALA SUPERIOR EN TORNO AL FEDERALISMO JUDICIAL ANTERIORES A LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE JUNIO DE 2011

Ha sido criterio del TEPJF que el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción del Estado no puede estar limitado por la falta de previsión normativa de un medio de impugnación específico e idóneo, por lo que, ante la ausencia de una vía o medio específico de impugnación, éste se debe implementar, atendiendo en todo caso a las formalidades esenciales del debido proceso.

PREVISIÓN CONSTITUCIONAL O LEGAL DEL JDC SIN REGLAMENTACIÓN

En la normativa (constitucional y/o legal) de algunas entidades federativas —Tabasco y Jalisco—, si bien se encuentra previsto el medio de impugnación local adecuado, no existen reglas explícitas atinentes al desahogo de su trámite y sustanciación. El TEPJF ha determinado que dicha circunstancia no puede constituir un obstáculo para privar a los gobernados de un medio de impugnación reconocido en la ley, pues el procedimiento tiene carácter instrumental y, por tanto, constituye un medio para alcanzar un fin, como el de solucionar un litigio³

La Sala Superior del TEPJF resolvió que la imprevisión o falta de regulación de medios de impugnación por los tribunales electorales de las entidades federativas, no justifica la omisión de darle al ciudadano la oportunidad de promover un medio idóneo de defensa en el que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, en defensa de sus derechos. En algunos casos, si bien se encuentra previsto el medio de impugnación local adecuado, no existen reglas explícitas atinentes al desahogo de su trámite y sustanciación.

³ Tabasco SUP-JDC-35/2005, SUP-JDC-36/2005, SUP-JDC-49/2005, SUP-JDC-1648/2006, SUP-JDC-1674/2006; y Jalisco SUP-JDC-12640/2011, SUP-JDC-613/2012 y SUP-JDC-3149/2012.

TUTELA DE LOS TRIBUNALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LOS DERECHOS POLÍTICOS-ELECTORALES E IMPREVISIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

En la normativa (constitucional y/o legal) de entidades federativas como Hidalgo, Estado de México y Puebla, si bien se establece en forma genérica que se debe garantizar la protección de derechos político-electorales del ciudadano, no se contempla medio de impugnación o recurso idóneo previsto a través del cual se cumpla dicho mandato.⁴ En esos casos, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido, de manera reiterada, que se debe garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, a partir de lo previsto en la Constitución. Así, el órgano jurisdiccional electoral local está obligado a salvaguardar los derechos de los ciudadanos, realizando la interpretación más favorable al derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, en observancia de los principios *pro persona* y *pro actione*.

Adicionalmente, el TEPJF ha señalado que la omisión de la legislación de una entidad federativa para contemplar un medio de impugnación en materia de derechos político-electorales, no impide que una normativa específica regule la sustanciación e instrucción de un medio de impugnación. Lo anterior, con el propósito de que se garantice la protección de esos derechos humanos, pues dicha omisión legislativa no puede traer como consecuencia privar a los ciudadanos de la posibilidad de promover un recurso en defensa de sus derechos, pues los procedimientos tienen carácter instrumental. En esos casos, la Sala Superior del TEPJF consideró procedente, en aras de privilegiar el acceso a la justicia, reencauzar a los tribunales electorales locales tales medios de impugnación, a fin de que éstos, “instauraran un procedimiento idóneo que tutele los derechos político-electorales en el que se respeten las formalidades esenciales de todo proceso”.

LA PROPUESTA DEL TEPJF SOBRE FEDERALISMO JUDICIAL ELECTORAL EN EL NUEVO PARADIGMA DE JUZGAR CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS SUP-CDC-6/2013

Con motivo de la reforma constitucional al artículo 1, en materia de derechos humanos (publicada en el DOF el 11 de junio de 2011), todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por ello, todos los órganos jurisdiccionales, en la esfera de sus atribuciones, deben proveer lo necesario a fin de hacer realidad el derecho de acceso a una tutela judicial efectiva de manera plena de los ciudadanos y de los diversos actores electorales. Esto implica que la legislación prevea y regule un medio de impugnación efectivo para la defensa de los derechos político electorales y de los principios rectores en materia electoral.

⁴ Hidalgo SUP-JDC-65/2010; Estado de México SUP-JDC-3220/2012, SUP-JDC-3221/2012, SUP-JDC-3222/2012, SUP-JDC-3223/2012, SUP-JDC-3224/2012, SUP-JDC-165/2014; y Puebla SUP-JDC-289/2014 y acumulados SUP-JDC-383/2014 SUP-JDC-392/2014.

El TEPJF ha sido un constante impulsor de una propuesta de federalismo judicial, como se advierte de los diversos criterios de jurisprudencia de tesis aislada que ha emitido al respecto. De esta evidencia profusa, cabe destacar el razonamiento que se sostuvo en la contradicción de tesis identificada con la clave SUP-CDC-6/2013. En ella, la Sala Monterrey determinó, resolver directamente un asunto local que estimó definitivo y firme, pues en la normativa electoral estatal no se preveía un medio de impugnación que tutelara el derecho aducido. En cambio, la Sala Toluca optó por “reencauzar” asuntos locales similares a la jurisdicción estatal para que ésta asumiera su competencia ordinaria e implementara un medio de defensa idóneo y, una vez hecho lo anterior, resolviera en consecuencia.

FORTEALECIMIENTO DEL FEDERALISMO JUDICIAL. SISTEMA LOCAL DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

El modelo federal electoral no sólo es producto de la legislación, además, se ha ido moldeando como consecuencia de la interpretación judicial que el tribunal electoral realiza en cada una de sus sentencias, a raíz del nuevo paradigma en materia de derechos humanos. En ese sentido, el TEPJF ha contribuido a establecer, en el ámbito de su competencia, una forma particular de interpretar el actual modelo federal de impartición de justicia. Esto es posible de advertir en la emisión de diversos criterios que materializan la idea de federalismo judicial de dicho órgano jurisdiccional, como se desprende de la jurisprudencia 15/2014, de rubro: “FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO”⁵. Este criterio señala que las constituciones y leyes locales deben garantizar un sistema integral de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad. En ese sentido, el criterio de la Sala Superior del TEPJF es que la falta de previsión de un recurso específico o de reglas atinentes a su trámite y sustanciación, no debe ser obstáculo para cumplir dicho mandato constitucional (Sentencia SUP-CDC-6/2013,

5 “De lo ordenado en los artículos 17; 40; 41, base VI; 116, fracción IV, inciso I); 122, Apartado A, Base Primera, fracción V, inciso f), y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo previsto sobre la materia tanto en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como en las Constituciones y leyes locales, el Estado mexicano es una república federal cuyas características se reflejan, entre otros ámbitos del quehacer público, en la organización y funcionamiento del sistema de impartición de justicia identificado como federalismo judicial. Por cuanto hace a la justicia electoral, dicho federalismo se actualiza a través de un sistema integral de medios de impugnación tendente a que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad. Bajo esa premisa, si en la Constitución General de la República se establece que las legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deben garantizar la existencia de medios de impugnación en la materia, es dable desprender que la falta de previsión de un recurso específico o de reglas atinentes a su trámite y sustanciación para controvertir determinados actos y resoluciones electorales, tornaría restrictiva la intervención de los tribunales locales, resultando contraria al espíritu del citado federalismo judicial y disfuncional para el referido sistema constitucional y legal de justicia electoral integral. El funcionamiento óptimo del sistema de medios impugnativos en materia electoral reclama que haya una vía local ordinaria funcional de control jurisdiccional de la legalidad electoral, por lo que debe privilegiarse toda interpretación que conduzca a tal conclusión, de modo que, en el sistema federal mexicano, ante la falta de dicho medio de impugnación local, procede reencauzar el asunto a la autoridad jurisdiccional de la respectiva entidad federativa o del Distrito Federal, a efecto de que implemente una vía o medio idóneo. De esta manera, la postura de privilegiar la participación de la jurisdicción local en el conocimiento y resolución de litigios electorales antes de acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación constituye una medida acorde con el fortalecimiento del federalismo judicial, toda vez que propicia el reconocimiento, la participación y colaboración de los distintos ámbitos de impartición de justicia electoral en beneficio de una aplicación extensiva del derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia.” Jurisprudencia identificada con la clave 15/2014, consultable en el siguiente enlace: (fecha de última consulta 12-11-2014) <http://intranet.te.gob.mx/todo.asp?menu=207&adv=1>

36-37, 49). De esta manera, dicho órgano jurisdiccional privilegia la participación de la jurisdicción local en el conocimiento y resolución de los juicios electorales, como elemento fundamental antes de promover el medio de impugnación a nivel federal atinente. Este criterio resulta en una medida que favorece un modelo de federalismo judicial, pues propicia el reconocimiento, la participación y colaboración de los distintos ámbitos de impartición de justicia electoral (de entidades federativas y federal), en beneficio de una aplicación extensiva del derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia.

REENCAUZAMIENTO DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN NORMATIVA LOCAL

Ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del TEPJF que, si están previstos derechos en la Constitución o en las leyes, pero no se regula expresamente un procedimiento específico para su protección, tal circunstancia no puede implicar la ineficacia de lo previsto en los referidos preceptos. Las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con dichos ordenamientos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a la persona, como se advierte de la jurisprudencia 14/2014, de rubro: “MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. ANTE SU FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA LOCAL, LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL COMPETENTE DEBE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO IDÓNEO”.⁶

La Sala Superior del TEPJF sostiene que, en aquéllos casos en los cuales la normativa electoral local no prevea una vía idónea para controvertir ciertos actos o resoluciones, la autoridad electoral estatal competente debe instaurar un medio sencillo y acorde al caso, en el que

6 “De la interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 1; 14; 17; 41, base VI; 99; 116, fracción IV, inciso I), y 122, Base Primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, párrafo 1, y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; así como 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se desprende la obligación de salvaguardar y maximizar el derecho fundamental de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Si en los Estados Unidos Mexicanos todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, resulta inconcuso que todos los órganos jurisdiccionales, en la esfera de sus atribuciones, deben proveer lo necesario a fin de hacer realidad, en dichos términos y conforme a tales principios, el derecho de acceso a la impartición de justicia y a un recurso efectivo. En ese sentido, si en la Constitución o en las leyes se establecen derechos pero no se regula expresamente un procedimiento específico para su protección, tal circunstancia no puede implicar la ineficacia de lo previsto en los referidos preceptos constitucionales e instrumentos internacionales en la materia suscritos por el Estado mexicano, toda vez que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con dichos ordenamientos, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, lo que conlleva el deber de adecuar las normas y prácticas internas a efecto de garantizar tales derechos. Por tanto, en aquéllos casos donde en la normativa electoral local no se prevea una vía idónea para controvertir ciertos actos o resoluciones, la autoridad electoral estatal o del Distrito Federal competente deberá implementar un medio sencillo y acorde al caso, en el que se observen las formalidades esenciales del debido proceso, a fin de abocarse en plenitud de jurisdicción al conocimiento y resolución del asunto; en su defecto, si el caso fuera planteado ante alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ésta deberá ordenar su reencauzamiento a la instancia jurisdiccional local que corresponda, a efecto de que proceda en los términos indicados. Lo anterior, porque el procedimiento tiene básicamente carácter instrumental y dicha insuficiencia adjetiva no podría constituir un obstáculo de tal entidad que privara a los gobernados de la posibilidad de defender sus derechos a través de la garantía de acceso a la justicia efectiva, aunado a que dicha postura es acorde con una interpretación que favorece la protección más amplia a las personas y privilegia la garantía del citado derecho fundamental conforme a los principios *pro persona* y *pro actione*. Tal medida coadyuva, además, al debido funcionamiento del sistema integral de justicia electoral, que tiene como uno de sus principales objetivos el que todos los actos y resoluciones en la materia se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.” Jurisprudencia identificada con la clave 14/2014, consultable en el siguiente enlace: (fecha de última consulta 12-11-2014) <http://intranet.te.gob.mx/todo.asp?menu=207&adv=1>

se observen las formalidades esenciales del debido proceso. Para hacer efectivo ese medio de defensa, las Salas del TEPJF se encuentran en aptitud de garantizar tal derecho ordenando el reencauzamiento a la instancia jurisdiccional local que corresponda (Sentencia SUP-CDC-6/2013, 27, 48). En concepto de dicho órgano jurisdiccional, la insuficiencia adjetiva del medio de impugnación local no puede constituir un obstáculo de tal entidad que prive a los gobernados de la posibilidad de defender sus derechos, aunado a que dicha postura es acorde con una interpretación que favorece la protección más amplia a las personas y privilegia la garantía del citado derecho fundamental conforme a los principios *pro persona* y *pro actione* (Sentencia SUP-CDC-6/2013, 29, 32, 48).

DEFINITIVIDAD Y GARANTÍA DE UN RECURSO EFECTIVO

En el mismo sentido, la Sala Superior del TEPJF ha determinado que las legislaciones electorales locales deben prever medios de control de legalidad de actos y resoluciones en la materia, mismos que tendrán que agotarse antes de acudir a la instancia federal, a fin de cumplir con el principio de definitividad y, con esto, agotar la cadena impugnativa del sistema integral de justicia electoral, dando plena eficacia y viabilidad a las distintas esferas de solución de controversias (locales y federal), como deriva de la Jurisprudencia 16/2014, de rubro: “DEFINITIVIDAD Y GARANTÍA DE RECURSO EFECTIVO. SE SURTEN MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL POR PARTE DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL.”⁷

⁷ “Con fundamento en lo previsto en los artículos 1; 17 y 41, párrafo segundo, Base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establece un sistema de medios de impugnación eficaces, inmediatos y accesibles que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos de los ciudadanos. Por tanto, en las legislaciones electorales locales se deben prever medios de control de legalidad de actos y resoluciones en la materia, los cuales tendrán que agotarse antes de acudir a la instancia federal, a fin de cumplir con el principio de definitividad en la cadena impugnativa del sistema integral de justicia electoral, dando plena eficacia y viabilidad a las distintas esferas de solución de controversias (locales y federal). Por tal razón, ante la ausencia en la normativa electoral local de un medio específico de impugnación que permita al justiciable controvertir determinados actos y resoluciones electorales, la autoridad jurisdiccional local debe implementar el mismo, proveyendo de esta manera de un juicio o recurso efectivo que amplíe al justiciable una instancia más de acceso a la justicia. De lo contrario, la ausencia de medios de impugnación en las legislaciones electorales locales y su falta de implementación por parte de la autoridad jurisdiccional, propiciarían la carencia de un eslabón en la cadena impugnativa que se debe agotar antes de acudir a la justicia federal. Aceptar el cumplimiento del requisito de definitividad ante la falta de regulación local de un medio idóneo para impugnar actos y resoluciones electorales, constituiría una restricción indebida al principio de tutela judicial efectiva, al restar medios legales eficaces a los justiciables, incluso ante la sede jurisdiccional primigenia, correspondiente a su localidad. La implementación de un medio de impugnación idóneo y eficaz es congruente con el citado principio, que no concluye con la posibilidad de acudir a una primera instancia y obtener resolución de los jueces naturales, pues en ella se comprende además la oportunidad de que, una vez dictado el fallo local, existan recursos idóneos para impugnarlo cuando el gobernado estime que resulta contrario a sus intereses en litigio. En ese sentido, al implementar una vía o medio idóneo para controvertir actos o resoluciones en el ámbito local, se amplían al justiciable las instancias de impugnación, pues en vez de limitarlo a acudir directamente al Tribunal Electoral federal (última y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República), se le ofrece la oportunidad de intentar en primer lugar acciones locales cuyos fallos, a su vez, podrán ser controvertidos ante la referida jurisdicción federal. En consecuencia, las medidas instrumentales adoptadas por la jurisdicción local propician que los medios de impugnación previstos en el ámbito federal se traduzcan en una instancia más de revisión del acto judicial, generando un verdadero sistema de recurso efectivo que refuerza la protección judicial de derechos y provee de integridad y coherencia al sistema de justicia completa y eficaz. Lo anterior en la inteligencia de que, en casos específicos de justificada urgencia en su resolución, el respectivo órgano jurisdiccional podrá determinar conocer directamente del medio y obviar el previo agotamiento de la instancia local.” Jurisprudencia identificada con la clave 16/2014, consultable en el siguiente enlace: (fecha de última consulta 12-11-2014) <http://intranet.te.gob.mx/todo.asp?menu=207&adv=1>

De la jurisprudencia señalada, que derivó del criterio contenido en el expediente SUP-CDC-6/2013, es posible destacar que la ausencia de medios de impugnación en las legislaciones electorales locales y su falta de implementación por parte de la autoridad jurisdiccional, propician la carencia de un eslabón en la cadena impugnativa que se debe agotar antes de acudir a instar los medios de impugnación que prevé la justicia federal. Esto constituiría una restricción indebida al principio de tutela judicial efectiva, al restar medios legales eficaces a los justiciables, incluso ante la sede jurisdiccional primigenia, correspondiente a su localidad (Sentencia SUP-CDC-6/2013, 42-43, 50). Por ello, a juicio de la Sala Superior, las medidas instrumentales adoptadas por la jurisdicción local favorecen que los medios de impugnación previstos, en el ámbito federal, se limiten a una instancia de revisión del acto o resolución impugnado, generando un verdadero sistema de recurso efectivo que refuerza la protección judicial de derechos humanos en materia electoral y provee de integridad y coherencia al sistema de justicia completa y eficaz (Sentencia SUP-CDC-6/2013, 45-46, 49).

EXCEPCIÓN PER SALTUM

A pesar de lo señalado en líneas precedentes, no hay que olvidar que existe un caso de excepción a la regla, en el cual el actor queda exonerado de agotar los medios de impugnación previstos en la ley electoral local: cuando el agotamiento previo de los medios de impugnación, se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, porque los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo puedan implicar la merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias. Así, el acto electoral se considera firme y definitivo, tal y como lo señala la Jurisprudencia 9/2001, de rubro: “DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO”.

CONCLUSIONES

El federalismo judicial actual exige siempre un equilibrio de competencias entre los estados y la federación. La solución será la asunción de un *federalismo cooperativo*, en el campo jurisdiccional. Es decir, un verdadero *federalismo judicial cooperativo renovado* de tipo dual, centrado en los estados federativos (Flores Medina, Rubén Jaime, 2010, p. 93).

Así, nuestro sistema federal, tal y como lo señala el artículo 1º de la CPEUM, debe consolidarse en la observancia de los derechos humanos establecidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales que México ha suscrito y ratificado. Sin embargo, este elenco de derechos, no sólo se lleva a cabo desde el TEPJF, su interpretación también corresponde a las entidades federativas, a través de los tribunales electorales locales. Las entidades podrán establecer sus propios derechos a través de sus constituciones y leyes, así como sus interpretaciones adecuadas para contexto específico, a fin de incrementar el ámbito de protección de un derecho en el establecimiento de mecanismos de defensa idóneos y efectivos que logren concreción real de los derechos humanos.

Bajo el paradigma garantista descrito, el TEPJF ha emitido los criterios relevantes, a los que nos acabamos de referir, con la finalidad de consolidar el federalismo judicial en materia electoral y, por ende, el acercamiento de la justicia electoral en las entidades federativas con los tribunales electorales locales.

En suma, podemos concluir que los nuevos paradigmas que fijan los criterios jurisprudenciales en materia de federalismo judicial electoral, por parte del TEPJF, se pueden resumir en los siguientes:

- 1) *El Fortalecimiento del federalismo judicial a través del sistema de medios de impugnación local.* De conformidad con la Jurisprudencia 15/2014, se consolida un sistema integral de medios de impugnación electoral, para que todos los actos y resoluciones se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y legalidad. Bajo ese paradigma, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deben garantizar la existencia de medios de impugnación en materia electoral, acordes con lo previsto en la Constitución federal.
- 2) *Reencauzamiento de medios de impugnación en materia electoral ante la falta de previsión normativa local.* Como se advierte de la jurisprudencia 14/2014, si en la Constitución o en las leyes están previstos derechos, pero no se regula expresamente un procedimiento específico para su protección, tal circunstancia no puede implicar la ineficacia de lo previsto en los referidos preceptos, toda vez que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con dichos ordenamientos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia. Por ende, en aquellos casos donde en la normativa electoral local no se prevea una vía idónea para controvertir ciertos actos o resoluciones, la autoridad electoral estatal competente debe instaurar un medio sencillo y acorde al caso, en el que se observen las formalidades esenciales del debido proceso.
- 3) *Definitividad y garantía de un recurso efectivo.* En términos de la jurisprudencia 16/2014, las legislaciones electorales locales deben prever medios de control de legalidad de actos y resoluciones en la materia, mismos que tendrán que agotarse antes de acudir a la instancia federal, a fin de cumplir con el principio de definitividad, y con esto agotar la cadena impugnativa del sistema integral de justicia electoral, dando plena eficacia y viabilidad a las distintas esferas de solución de controversias (locales y federal).

Los criterios jurisprudenciales se encuentran a la vanguardia de los nuevos paradigmas que estableció la reforma de derechos humanos de junio de 2011, en el entendido de que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Con los criterios señalados, el TEPJF se consolida como un *promotor del federalismo judicial electoral*, de tal suerte que, a través de las directrices vinculantes que se deducen de

su jurisprudencia, se advierte la deferencia hacia los tribunales electorales de las entidades federativas para constituirse como auténticos garantes y promotores de los derechos constitucionales y convencionales, en lo particular los derechos político-electorales.

LISTA DE REFERENCIAS

- Álvarez Montero, José Lorenzo, (2010) “Principios y fundamentos para el debate sobre el federalismo judicial” en *Revista Judicial Electoral*, Cuarta Época Vol. 1 Núm. 5: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Brewer-Carías, Allan, (1992) “Problemas de la federación centralizada” En: *IV Congreso Interamericano de Derecho Constitucional*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Bustillos, Julio, (2010) “Amparo federal vs. amparo local. La incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal”, En: *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núms. 15-16, enero diciembre: IJ – UNAM –AMIJ.
- _____, (2010) *Federalismo judicial a través del amparo. Relación entre las jurisdicciones federal y locales a través del instrumento protector de los derechos fundamentales*, México: UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cossío Díaz, José Ramón, (1998) *Constitución, Tribunales y Democracia*, México: Themis.
- Flores Medina, Rubén Jaime, (2010) “Hacia un federalismo judicial cooperativo: repaso de una propuesta académica prospectiva”, En: *Jurídica Jalisciense*, Tercera Época, Año XX, núm. I, enero - junio: Universidad de Guadalajara.
- González Oropeza, Manuel, (2011) “Los derechos políticos y su protección en las constituciones de las entidades federativas en México” En: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Acuña, Juan Manuel, *Curso de derecho procesal constitucional*, México: Porrúa - Universidad Panamericana.
- González Oropeza, Manuel, (2006) *El control constitucional en las entidades*, México: Porrúa.
- Hernández, María del Pilar (2003) “Del Federalismo Judicial”, En: *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio: Tribunal Federal Electoral.
- Orozco Henríquez, J. Jesús, (2005) “Consideraciones sobre el Federalismo Judicial Electoral” En: *Quid Iuris*, Año 1, Volumen 2: Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua
- Rosario Rodríguez, Marcos del, (2011), “Protección, reconocimiento y eficacia de los derechos fundamentales en las constituciones locales” En: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Acuña, Juan Manuel, *Curso de derecho procesal constitucional*, México: Porrúa –Universidad Panamericana.
- Ruiz, Gregorio, (1994) *El Federalismo Judicial (El modelo americano)*, Madrid: Civitas.
- SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
Sentencia. SUP-CDC-6/2013. DENUNCIANTE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION CORRESPONDIENTE A LA QUINTA CIRCUNSCRIPCION PLURINOMINAL CON SEDE EN TOLUCA, ESTADO DE MEXICO.
Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/CDC/SUP-CDC-00006-2013.htm> (consultada el 20 de octubre de 2015)

LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO

The independent candidate in Mexico

Recepción: 18 abril de 2015

Aprobación para publicación: 26 de agosto de 2015

Marcos Francisco Del Rosario Rodríguez¹

Palabras clave

Derecho a votar y ser votado, sistema de partidos, ajuste normativo, representación, reconocimiento constitucional.

Keywords

Voting Rights, party system, regulatory adjustment, representation, constitutional protection.

Pp. 32-41

Resumen:

La reforma electoral de 2012, por la cual se modificaron diversas disposiciones en la Constitución federal en materia política, habilitó un dispositivo en beneficio de la participación ciudadana en la vida democrática: la postulación de candidatos a cargos de representación popular por la vía de la independencia partidista. En este sentido, el presente artículo versa sobre la inclusión de la figura de los candidatos independientes en la normativa electoral así como su configuración frente al sistema de partidos y, principalmente, su pertinencia en beneficio de la protección de los derechos políticos de los ciudadanos en el sistema electoral mexicano.

Abstract

The electoral amendment of 2012, by which modified several provisions in the Federal Constitution in political way, enabled a device for the benefit of citizens' participation in democratic life: the nomination of candidates for elected positions on the path of independence partisan. In this sense, this article focuses on the inclusion of the figure of the independent candidates in the electoral law and its configuration against the party system and, primarily, their relevance for the benefit of the protection of political rights of citizens the Mexican electoral system.

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana, Secretario de Tesis en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, e Investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores.

Sumario: I. Inclusión de las candidaturas independientes en el sistema electoral mexicano. II. Idoneidad de las candidaturas independientes frente al sistema de partidos. III. Las candidaturas independientes y la “crisis de la representatividad”. IV. Conclusiones. V. Lista de Referencias.

INCLUSIÓN DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

El 10 de agosto de 2012 entró en vigor la reforma constitucional en materia política, mediante la cual se modificaron los artículos 35, 36, 71, 73, 74, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122.

Uno de los aspectos más trascendentales de esta reforma es la inclusión en el marco constitucional de la figura de las candidaturas independientes (Carbonell, 2012) esta forma de ejercer el derecho a ser votado consiste en la posibilidad de contender en una elección, con el fin de ser electo para un cargo de representación popular sin la intervención o plataforma de algún partido político.

Hasta antes de la reforma – tal y como se advirtió –, nuestro país tenía un sistema de partidos como el único medio de acceso a cargos de representación pública. Esto implicaba que el ejercicio del derecho a ser votado estaba condicionado al impulso de los partidos políticos, sin los cuales dicho derecho era imposible de materializar.

Si bien es cierto, no existe un criterio definido en torno a las candidaturas independientes por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el hecho de condicionar el ejercicio del derecho a ser votado a través del sistema de partidos, presume una especie de restricción o reducción en la eficacia de dicho derecho.

Previo a la aprobación de la presente reforma, en el año 2012 hubo varios intentos para que las candidaturas independientes fueran reconocidas como una forma alterna para el ejercicio del derecho a ser votado. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió los juicios para la protección de los derechos político-electorales: SUP-JDC-612/2012, SUP-JDC-624/2012, SUP-JDC-639/2012 y SUP-JDC-659/2012 y acumulados, en los cuales se discutió con profundidad sobre los alcances de la disposición constitucional de reconocer solo al sistema de partidos como la única forma de acceso a cargos públicos. Estos juicios y su resolución deliberados de forma amplia, pusieron en evidencia la falta de claridad de la regulación constitucional relativa al derecho de ser votado.

En uno de estos juicios la pretensión de la parte actora era que se invalidara el acuerdo CG191/2012 emitido por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, en el cual se había declarado improcedente su solicitud de registro como candidato independiente. Se pedía a la Sala Superior que definiera, si el orden jurídico nacional contemplaba la figura de las candidaturas independientes a partir de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del año 2011.

El Tribunal reconoció su obligación de realizar el control de convencionalidad [*convencionalidad*]² para resolver el caso, como resultado de las decisiones de la Corte Interamericana y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso “Rosendo Radilla”, para ello realizó un análisis de los tratados de Derechos Humanos aplicables, principalmente la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, advirtiendo las modalidades del ejercicio del derecho al voto.

En tal sentido, el Tribunal resolvió que no existía una obligación por parte del Estado para establecer y reconocer las candidaturas independientes, siendo una facultad de éste, disponer de mecanismos para asegurar la participación democrática.

Al estudiar la lógica del sistema jurídico, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que la Constitución no limitaba ni hacía referencia a las candidaturas independientes, por lo que el artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral (COFIPE), ordenamiento vigente en aquel entonces, el cual establecía el derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos, restricción que no resultaba inconstitucional por no ser contrario al artículo 41 constitucional.

De alguna manera en las discusiones suscitadas en los juicios antes mencionados se adujo la necesidad de fortalecer el derecho a ser votado, y una forma de hacerlo era a través de la inclusión de las candidaturas independientes.

Posterior a la inclusión de las candidaturas independientes, se presentaron tres acciones de inconstitucionalidad ante la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales resultaron referentes para la definición de las candidaturas independientes, principalmente para su desarrollo en el proceso electoral 2015.

La primera de ellas fue la identificada en el expediente 50/2012, promovido por la dirigencia nacional del Partido de la Revolución Democrática, en la cual se solicitaba la declaración de invalidez de las diversas disposiciones de la Constitución Política y Ley Electoral de Durango, aduciendo la incompatibilidad con el artículo 116, fracción IV, incisos b) y h) y 35, fracción II, de la Constitución federal.

En ese sentido la Suprema Corte se pronunció que debían armonizarse los artículos citados, posibilitando que los ciudadanos pudiesen tener plena posibilidad de ejercer su derecho pasivo al voto. Con ello se abandonó la Tesis de Jurisprudencia P. /J. 59/2009, en la cual se impedía la regulación de las candidaturas independientes, por no existir un reconocimiento expreso en el texto de la Constitución federal.

2 Castilla, K. (2011) El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Rosendo Radilla, México, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, (Vol. 11). pp. 593-624.

Las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, al no existir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, alguna base normativa expresa en relación con aquéllas, el legislador ordinario federal no puede regularlas. SCJN, Tesis de jurisprudencia 59/2009, (2009).

Con esta resolución, se reconoció que el órgano reformador local cuenta con la libertad de configuración normativa suficiente para ordenar que las leyes regulen, entre otras cosas, los límites de financiamiento y los gastos que realicen las candidaturas ciudadanas, su fiscalización y transparencia, así como los procedimientos y sanciones aplicables en casos de incumplimiento de las obligaciones que les correspondan. Por tanto, lo previsto por el artículo 35 fracción II, no era contrario, sino armonizable con lo dispuesto por el artículo 116 fracción IV, incisos b) y h).

En la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012, promovida por la Procuraduría General de la República, por el partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este alto Tribunal reconoció que no existía incompatibilidad entre lo dispuesto por la legislación local del estado de Zacatecas y el artículo 116 IV, incisos b) y h), en lo referente al reparto equitativo del financiamiento público y el acceso en igualdad de condiciones a los medios de comunicación.

Posteriormente se presentó la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumulados, 68/2012 y 69/2012, por parte de la dirigencia del Partido Acción Nacional, en la cual se pretendía declarar la invalidez de las reformas a la Constitución Política, la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Instituto Electoral y del Código Penal del Estado de Quintana Roo. El principal concepto de invalidez presentado por la actora, se sustentaba en la restricción de los ciudadanos en el sentido de que se admita únicamente a un candidato, fórmula o planilla independiente con la obligación de que los candidatos ciudadanos participen en un proceso de selección previo con la finalidad de obtener el 2% del respaldo ciudadano del total del padrón en la demarcación.

El proyecto presentado ante el Pleno, se proponía declarar la validez de toda la fracción II del artículo 134 de la ley electoral que señala:

De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquél que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones válidas.

De la fracción III del propio precepto en la porción normativa que señala: “de por lo menos el dos por ciento”. Y de la fracción IV del precepto en comento, el tramo normativo atinente a: “el dos por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje”.

El proyecto no alcanzó la mayoría calificada de ocho votos necesaria para invalidar las porciones normativas del artículo 134, por lo que el Pleno en términos de lo previsto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, determinó desestimar las acciones de inconstitucionalidad.

Se puede advertir, que la Suprema Corte estimó que las presuntas restricciones no eran inconstitucionales y, por el contrario, son armónicas con los principios de equidad y legalidad, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución federal.

Derivado de las regulaciones hechas por los primeros estados en lo que hace a las candidaturas independientes, se hicieron valer varias pretensiones ante la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pues si bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo una validación en sentido abstracto de las disposiciones normativas locales, pareciera que cuando fue aplicada en concreto, emergieron vicios de inconstitucionalidad y violaciones a derechos políticos, lo cual, al menos en teoría, no deberían existir, pues la revisión en abstracto conlleva una validación integral de la norma objeto del *control*³.

De ahí la relevancia de la existencia de la justicia constitucional electoral, cuya función en la etapa de consolidación y regulación plena de esta figura, ha buscado hacer valer el derecho reconocido desde la Constitución federal, sin que haya existido una falta de deferencia al legislador federal y local, sobre todo en los casos de omisión por parte de los órganos legislativos.

IDONEIDAD DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES FRENTE AL SISTEMA DE PARTIDOS

La reforma constitucional en materia política del 10 de agosto de 2012 ha traído una serie de cambios sustanciales en la dinámica electoral de nuestro país. La inclusión de figuras como las candidaturas independientes o ciudadanas ha generado un cambio clave de cómo pensar el derecho de ser votado en nuestro país.

Anteriormente a su reconocimiento, se había insistido en diversos ámbitos sobre la necesidad de ampliar el espectro de las personas en lo que refiere a su ejercicio de ser votado, bajo el modelo de candidaturas independientes, es decir, que la postulación para contender a un cargo público no tuviese que pasar por el impulso de un partido político. Con esto se decía, se abonaría a la vida democrática de nuestro sistema político.

El monopolio de los partidos políticos en el acceso de los ciudadanos a puestos de elección popular, no refiere necesariamente la existencia de una partidocracia *per se*, sino también a un modelo de sistema [de partidos] que ha prevalecido en México. (Nohlen, D. 1994).

3 Véase: Noriega Alcalá, H. (2006) El control represivo concreto y abstracto de inconstitucionalidad de leyes en la reforma de las competencias del tribunal constitucional y los efectos de sus sentencias. Chile. Centro de Estudios Constitucionales. Recuperado de: <http://www.redalcy.org/articulo.oa?id=82003101>

Aunque pudiera parecer ilógico, un sistema de partidos no es contrario al derecho político de ser votado, ni al régimen democrático, ya que derivado de la interpretación armónica que la Corte Interamericana de Derechos Humanos hiciera del artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el margen de apreciación de los Estados del Sistema Interamericano; se definió que los Estados tienen el deber de garantizar las mismas oportunidades bajo un plano de equidad e igualdad, respecto al derecho a ser elegido popularmente para ocupar un cargo público a todo ciudadano que pretenda contender en una elección.

En el *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, en los párrafos 144 y 145, se señaló por parte de la Corte Interamericana la obligación de los Estados de garantizar el derecho político de ser votado, sin que se haya establecido o decantado por un sistema electoral determinado. Basta con que los principios de igualdad, sufragio universal y libre expresión de los electores se respete integralmente, para que se entienda que el Estado conculca de forma eficaz dicho derecho:

Castañeda v. Gutman, CIDH, párrafos 144 y 145 (2008).

Explicación: En el párrafo 144 de la resolución se estableció que el artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

Explicación: En el párrafo 145 de la resolución se estableció que el artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como lo ha señalado este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación [53].

El último párrafo de la sentencia en el *Caso Castañeda*, resulta muy ilustrativo lo que implica a nivel convencional el vocablo “Oportunidad”. Sin duda, en esa expresión radica en buena medida la eficacia y desarrollo adecuado del derecho a ser votado. Esto se traduce

en una obligación de hacer por parte del Estado, estableciendo los medios necesarios para que los ciudadanos puedan ejercer en forma efectiva sus derechos políticos

Además del *Caso Castañeda*, en los casos *Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela*, *Chocrón Chocrón Vs. Venezuela* y *López Mendoza Vs. Venezuela*, se hizo énfasis a la importancia de la protección de la igualdad de oportunidad en cualquier contienda de acceso a un cargo público, sea por elección o designación.

Con ello queda evidenciado, que mientras los Estados garanticen la igualdad de oportunidades y demás principios fundamentales, el sistema que se aplique pasa a segundo plano, sea un sistema de partidos, sistema de candidaturas independientes o un sistema de carácter mixto, ya que prevalece por encima de cualquier aspecto, la tutela en el ejercicio de los derechos políticos de las personas, permitiendo que estas contribuyan y participen en la toma de decisiones políticas del Estado, tal y como lo prevé el párrafo 150 de la sentencia del citado caso:

Castañeda v. Gutman, CIDH, párrafo 150. (2008).

Explicación: Finalmente, en el párrafo 150 de la resolución se estableció el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, asimismo, proteger el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública pro elección popular como por nombramiento de designación.

Queda así desmitificada la idea de que los sistemas de partidos restringen el ejercicio del derecho político a ser votado, y que sólo mediante las candidaturas independientes se reconoce y amplía de forma efectiva dicho derecho.

La ventaja que se puede señalar derivada de la inclusión de la figura de las candidaturas independientes, es el aumento en las opciones de los ciudadanos, ya que en caso de cumplir con los requisitos constitucionales y legales se encuentre en posibilidades de contender por un cargo de elección popular.

LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y LA “CRISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD”

Es evidente como en los últimos años, los órganos de representación social han sufrido un desgaste ante los miembros de la sociedad. Los partidos políticos como medios de representación de los intereses públicos, no han sido la excepción, situación que pone de manifiesto una aparente crisis.

Uno de los problemas que han originado esta etapa de crisis, es el distanciamiento cada vez mayor entre los órganos de representación y los intereses ciudadanos. Las agendas y

acciones emprendidas por los entes investidos con representación política, obedecen a necesidades particulares de los partidos políticos y a cuestiones económicas, traduciéndose en la existencia de dos dimensiones: la real y en la que operan dichos entes.

Por otra parte, la crisis de las ideologías políticas, y el crecimiento de un pragmatismo cada vez más envolvente, ha erosionado la entidad e identidad de los partidos hacia sus afiliados y simpatizantes. La falta de postulados, o la emisión de los mismos, como consecuencia de la concreción de acuerdos políticos para sacar adelante actos, leyes o reformas, han difuminado la esencia de los partidos, sin que se pueda distinguir con precisión si un partido obedece a una tendencia determinada o a otra.

Este y otros aspectos, han sido factores que han contribuido en esa aparente crisis de representatividad política. Es oportuno señalar, que no es propiamente que la representación política se encuentre en crisis, sino más bien la identificación de los operarios de los órganos de representación con los integrantes de la sociedad.

La representación política es sinónimo de la democracia representativa. Puesto que la toma de decisiones públicas a partir de la aparición de la república democrática, se hace a través de agentes que han sido electos por parte de la sociedad, para que cumplan -precisamente- con funciones de representación de sus intereses, y así garantizar que cualquier decisión se hará considerando las necesidades de la población, y los actos que dimanen de tales deliberaciones, estarán investidos de plena legitimidad, pues la ciudadanía es quien ejerce su derecho a la toma de decisiones políticas a través de tales representantes.

Por ello, decir que la institución de la representación política se encuentra en crisis, es tanto decir que la democracia lo está. La evolución permanente de los sistemas democráticos plantea nuevos retos, entre ellos esta falta de identidad e identificación con los nuevos paradigmas sociales. En el caso de los partidos políticos, es indispensable que consideren la pluralidad política, social y étnica de las sociedades actuales; si bien es cierto, los intereses cada vez son más heterogéneos y reclaman una mayor ductilidad y reconocimiento, por ello, estas divergencias deben superarse al momento de crear consensos y tomar decisiones.

Ahora, decir que las candidaturas independientes son resultado de la falta de identificación de los ciudadanos con el sistema de partidos o de la desilusión en la forma que estos operan, no es del todo adecuado.

Las candidaturas precisamente se apoyan en la existencia de la representación política, y así se constituyen como la alternativa de los ciudadanos dentro de una sociedad democrática, para acceder a cargos de elección, sin que su plataforma sea necesariamente un partido político.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 35, fracción II, el derecho de solicitar el registro correspondiente a los partidos políticos y ciudadanos que de manera independiente lo so-

liciten, deberán cumplir los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. Uno de estos requisitos es un porcentaje del listado nominal como parámetros de acceso, sin el cual no podrá obtener su registro. Dicho porcentaje debe ser razonable y proporcional, y no ser una carga que represente un exceso para el interesado. Pero por mínimo que sea el porcentaje, la persona que opte por ejercer su derecho a ser votado, deberá contar con el apoyo de una representatividad social, la cual se ve marginada o no beneficiada por los postulados y prácticas de los partidos políticos.

Las candidaturas independientes no emergen como una respuesta contraria a los sistemas de partidos o de representación, sino que surgen de sociedades deliberativas en donde los partidos políticos siguen jugando un rol esencial en los asuntos públicos, sin embargo, en los espacios donde por alguna razón, existen grupos dentro de la comunidad que aspiran a una representación mucho más activa, y esta no ha sido reflejada o retomada por los partidos políticos, las candidaturas independientes funcionan complementariamente como representantes de esos intereses.

Es decir, las candidaturas independientes no sustituyen a los partidos políticos, pues su razón de ser a *prima facie* no es representar a los intereses públicos *per se*, tal y como ocurre con los partidos políticos al ser entidades de interés público, sino permite que los ciudadanos con independencia de que estén afiliados o no a un partido puedan contender por un cargo de elección popular a través de una vía distinta a la del sistema de partidos.

Las candidaturas ciudadanas serán contributivas a la democracia, si y sólo si, sean opciones verdaderas para que los ciudadanos –más allá de una situación de identificación o no con los ideales de los partidos políticos- puedan ejercer desde una plataforma no partidista, su derecho a ser votado.

CONCLUSIONES

Como se puede advertir, el máximo Tribunal ha sido consecuente con reconocer la libre configuración de los órganos reformadores locales, haciendo un ejercicio de compatibilización entre el artículo 35 fracción II y el 116, fracción IV, inciso b), sentado en las bases para que el resto de las legislaturas que aún no han regulado en el marco de sus constituciones locales y leyes electorales, tengan al menos parámetros mínimos que contribuyan a un mejor diseño regulativo de esta figura.

Por lo que respecta a la Sala Superior, ha sido consecuente con la ampliación permanente en el ejercicio de los derechos políticos a ser votados. En ese sentido, cabe señalar que han existido pronunciamientos expresos para que las legislaturas que aún no han regulado las candidaturas independientes, lo hagan de forma inmediata, pues como consecuencia de la conclusión del término constitucional establecido en los transitorios de la reforma del 10 de agosto de 2012, el legislador federal ordinario y las legislaturas locales, tendrían el plazo de un año para llevar a cabo las modificaciones necesarias.

Es por ello, que esta adición al texto constitucional viene a reforzar el sistema democrático en nuestro país, permitiendo que la voluntad ciudadana tenga medios más amplios de expresión, y de canalizar su libertad política, ya sea a través de una plataforma partidista, o bien de forma individual.

LISTA DE REFERENCIAS

- Carbonell, M. (junio, 2012). Revista Mexicana de Derecho Electoral: *Participación política y candidaturas independientes*. México, IIJ-UNAM, Núm. 1.
- Castilla, K. (2011) El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Rosendo Radilla, México, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, (Vol. 11). pp. 593-624.
- SCJN, Tesis de jurisprudencia 59/2009, (2009).
- Nohlen, D. (1994) Sistemas electorales y partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica. pp. 33-46
- Castañeda v. Gutman, CIDH, párrafos 144, 145 y 150. (2008).

LAS NUEVAS REGLAS DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO: ELECCIONES INTERMEDIAS 2015

The new rules of electoral processes
in Mexico: 2015 mid-term election

Recepción: 25 de marzo de 2015
Aprobación para publicación: 16 de agosto de 2015

Manuel González Oropeza¹

Palabras clave
INE, TEPJF, OPLES, elección.

Keywords
INE, TEPJF, OPLES, election.

Pp. 42-54

Resumen:

A raíz de las nuevas reformas estructurales, nuestro país enfrentará las elecciones 2015 con nuevas reglas de participación para partidos políticos y candidatos independientes, pero, sobre todo, brindará a la ciudadanía mayor certidumbre y confiabilidad en los resultados, respaldados por instituciones como el INE, el TEPJF, los OPLES y los tribunales electorales locales. En este ensayo sólo se enumeran algunos de los más importantes cambios para estos comicios, derivados de las reformas en materia político-electoral, para tener certidumbre en nuestras autoridades, nuestras instituciones, pero sobre todo, en la responsabilidad ciudadana de participar en la consolidación de la democracia. Estos resultados los podremos apreciar a partir del 8 de junio de este año.

Abstract:summary

Following new structural reforms, our country will face the 2015 election with new rules of participation for political parties and independent candidates but, above all, will provide the public greater certainty and reliability in the results, backed by institutions as INE, the TEPJF, the OPLES and the local electoral tribunals. This text only lists some of the most important changes

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; miembro del SIN, nivel III. Magistrado de Sala Superior en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

for this election, derived from political and electoral reform, to have certainty in our authorities, our institutions, but especially in the responsible citizenship participate in the consolidation of democracy. We will see these results as of June 8 this year.

Sumario: I. Nuestras Instituciones Electorales. II. Las nuevas reglas de la jornada electoral. III. Conclusiones. IV. Lista de Referencias.

NUESTRAS INSTITUCIONES ELECTORALES

En cualquier sociedad contemporánea, “las elecciones son el fundamento de la democracia, y la tarea de organizar las elecciones y garantizar que éstas sean auténticas, representativas y respeten la voluntad ciudadana está en manos de las autoridades electorales.”² Los países democráticos tienen diversos tipos de autoridades electorales; en el caso de nuestro país se trata de un organismo público autónomo, el Instituto Nacional Electoral, INE (antes Instituto Federal Electoral, IFE), mientras que la resolución de los conflictos electorales relacionados con las elecciones y la calificación de las mismas es competencia del Poder Judicial, a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en otras palabras, la justicia electoral está en manos de un tribunal especializado, cuyas sentencias son definitivas e inatacables.

Durante gran parte del siglo XX la organización de las elecciones estuvo en manos del Poder Ejecutivo, en tanto que la validez de las elecciones correspondía a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral; a partir de las elecciones presidenciales de 1988, el Estado mexicano transformó su anquilosada estructura institucional electoral con la finalidad de crear nuevos órganos electorales que respondieran de manera eficaz y verosímil a las necesidades y retos que surgían con la apertura del régimen y el desarrollo de una ciudadanía más participativa, plural y crítica.

El IFE fue creado en 1990 como el órgano responsable de organizar las elecciones federales, y como es natural en una institución de esta envergadura, con el paso del tiempo y las nuevas necesidades que enfrentaba, fueron necesarias varias reformas electorales que modificaron sus atribuciones y ampliaron, de manera sustancial, sus tareas, con la finalidad de perfeccionar su funcionamiento; quizá la reforma de 1996 fue una de las de mayor relevancia, pues se otorgó autonomía e independencia al Instituto, al desaparecer la representación del Poder Ejecutivo en el Consejo General y concederles sólo voz y voto al Consejero Presidente y a los ocho consejeros electorales. La reciente reforma político-electoral introdujo cambios importantes con respecto al funcionamiento de las autoridades

² La organización “Elector Inteligente A.C.” además de esta definición, señala que “El papel de las autoridades electorales es clave para el funcionamiento de la democracia moderna. En un régimen democrático, los ciudadanos eligen mediante el voto a sus representantes, quienes tomarán en su nombre las decisiones políticas. Recuperado de http://electorinteligente.org.mx/?page_id=259

electorales; se conceden nuevas facultades al instituto encargado de llevar a cabo las elecciones, ya no sólo a nivel federal sino también a nivel local, asignando a los Consejeros integrantes de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), fiscalizando los recursos asignados para los candidatos y partidos, asignando los tiempos en radio y televisión para difundir sus promocionales, entre otras cosas que es necesario señalar con mayor detalle.

En primer lugar, desaparece el IFE como tal, y ahora es el INE la autoridad encargada de organizar las elecciones federales y, en su caso, locales, además de centralizar la administración electoral, delegar en los órganos electorales las atribuciones relacionadas con la organización electoral y atraer cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales. De igual manera, las nuevas reformas permitirán garantizar la equidad en esta contienda electoral, tanto en la distribución y fiscalización de recursos, como la paridad de género para contender a cargos de elección popular, así como en la asignación de los tiempos para difundir sus promocionales políticos.

El INE se coordinará con los OPLES, cuerpos que tienen a su cargo la organización de las elecciones en el ámbito local, ambos establecerán una coordinación a través de una Comisión de Vinculación, la cual estará conformada por cuatro consejeros electorales designados por mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General del INE; cuando se obtenga una mayoría de ocho votos del Consejo General, el INE podrá designar o remover a los consejeros electorales de los OPLES, asumir de manera directa la organización de todas las actividades propias que le corresponden a las OPLES cuando diversos factores sociales atenten contra la paz pública y afecten los principios electorales de imparcialidad, certeza, equidad, etc., así como cuando no existan las condiciones políticas que permitan la plena realización del proceso electoral, debido a intromisión comprobable de poderes públicos en una entidad federativa, entre otras funciones de la plena competencia de las OPLES. De igual manera, el INE podrá expedir lineamientos o normatividad en las siguientes materias que son competencia de los organismos públicos locales electorales, como lo son los programas de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión y producción de materiales electorales.³

También el INE tendrá la facultad de organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos cuando estos así lo soliciten. Los partidos fijarán las reglas concretas para la organización y desarrollo de los procesos de elección de sus órganos internos y, cuando así lo requieran, solicitarán al INE la organización de sus órganos directivos con base en sus estatutos, reglamentos y procedimientos, y podrá rechazar esta solicitud cuando considere que no existen las condiciones técnicas que brinden seguridad y certeza para el desarrollo de las elecciones. Un ejercicio de este tipo, organizado por el INE ya sucedió, en la elección interna del Partido de la Revolución Democrática.

³ No sólo se trata de expedir lineamientos, sino de supervisar las encuestas y otros instrumentos que permitan al electorado estar informado de las plataformas y proyectos de los participantes en la contienda, con la única finalidad de dotar al elector de mayores instrumentos que le permitan ejercer su voto de manera razonada.

La competencia del INE se extiende en vigilar que los partidos políticos establezcan procedimientos de justicia intrapartidaria, los cuales serán eficaces y se resolverán en una sola instancia, con plazos para la interposición, sustanciación y resolución de las quejas, de tal manera que sea un órgano colegiado independiente, imparcial y objetivo quien las resuelva. Asimismo, el Instituto debe garantizar que los candidatos independientes⁴ tengan acceso a tiempos en radio y televisión, en condiciones de equidad con respecto a los candidatos surgidos de los partidos políticos, así como acceso a financiamiento público.

En el caso de las candidaturas independientes, el ciudadano que compita para la elección de Presidente de la República deberá recabar firmas de respaldo equivalentes al uno por ciento de la lista nominal de electores; si lo hace para senador, deberá recabar el dos por ciento de la lista nominal de la entidad y, si es para diputado, también el dos por ciento de la lista nominal de distrito electoral que corresponda. Con todo ello, se busca incentivar la participación ciudadana en la búsqueda de un puesto de elección popular, en condiciones de equidad con los candidatos postulados por los partidos políticos.

De manera adicional, el INE contará con las siguientes facultades exclusivas en las elecciones locales: capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas, determinación de la geografía electoral así como el diseño de los distritos electorales y de las secciones editoriales de todo el territorio nacional, creación del padrón y la lista de electores, así como la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de los candidatos.⁵

Cuatro aspectos adquieren particular relevancia en esta reforma estructural en materia electoral, estrechamente vinculados con el INE, pues tienden a brindar mayor certidumbre durante el proceso electoral y transparentar el manejo de los recursos presupuestales. En primer lugar, se crea un Sistema Nacional de Fiscalización a cargo del propio INE, mientras que la Unidad de Fiscalización se transforma en un órgano técnico dotado de autonomía de gestión, pero dependiente de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del propio Instituto;⁶ se establecerán reglas de coordinación financiera entre el INE y las autoridades de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para conocer sobre operaciones financieras con recursos de procedencia ilícita y la disposición en efectivo de cantidades inusuales que hagan las dependencia oficiales de los tres niveles de gobierno, lo cual puede derivar en asignaciones extraordinarias a algún candidato o partido, excediendo los montos oficiales asignados a ellos; de tal manera que este Sistema Nacional de

4 Por primera vez en la historia reciente de México, participarán candidatos independientes a cargos de elección popular, entre ellos una gubernatura y varias diputaciones locales y federales.

5 En el documento *Reforma Político Electoral* publicado de manera electrónica por el Gobierno de la República en el año 2014 se explican las reformas en esta materia, derivadas de las Reformas Estructurales que el Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto y los principales partidos políticos mexicanos suscribieron en los primeros días de diciembre de 2012, y que fueron promulgadas en el año 2014. Para una consulta pormenorizada del tema, véase la página electrónica http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf, 20 p., en particular las p. 9 y 10 sobre el INE.

6 Se incorpora la figura de la Oficialía Electoral, la cual cumplirá la función de fedatario electoral a petición de los candidatos independientes, candidatos de partidos políticos y de éstos mismos. Esta actividad la cumplirá el Secretario Ejecutivo del INE, o a quien se designe por parte de los vocales secretarios de las juntas locales y distritales.

Fiscalización será el encargado de transparentar los recursos asignados a los candidatos independientes y a los partidos políticos nacionales y locales, tanto en las elecciones federales como locales. Esta es una de las causales que puede llevar a declarar la nulidad de elecciones, cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado y se reciban recursos de procedencia ilícita o recursos públicos ilegales en las campañas;⁷ la otra causal es cuando se adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley (asignación de tiempo oficiales en esos medios).

El procedimiento especial sancionador es un procedimiento mediante el cual los actores políticos pueden formular una queja por violaciones a las normas de propaganda electoral en radio y televisión, a las normas sobre propaganda electoral o sobre hechos que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, como pueden ser los promocionales que vulneren los derechos fundamentales de los candidatos y partidos políticos, los cuales son tutelados por las leyes respectivas y la Constitución federal. Es el INE quien conocerá de la queja, integrará el expediente respectivo y lo remitirá al TEPJF para su resolución, quien a su vez lo enviará a la Sala Regional Especializada, entidad creada *ex profeso* para este fin.⁸

El recuento de votos ha sido un tema debatido en México, ahora, para garantizar la certidumbre en el resultado de las elecciones, la reforma establece el recuento de votos cuando en la elección a senadores por el principio de mayoría relativa exista una diferencia igual o menor a un punto porcentual entre las fórmulas ganadoras y las que obtengan el segundo lugar; será de manera aleatoria de hasta el 10 por ciento de los paquetes de las casillas de cada distrito.⁹ Cualquier persona que reciba un ingreso por parte de un partido político tiene la obligación de transparentar dichos recursos, de manera particular los partidos tienen la obligación de poner a disposición de cualquier interesado esta información así como el padrón de sus afiliados, pues no debe olvidarse que los partidos políticos son entes de interés público.

Hay nuevas reglas para el financiamiento privado que reciban los partidos políticos; las aportaciones de los militantes no pueden exceder el 2 por ciento del financiamiento público anual otorgado a todos los partidos políticos; éstos determinarán el monto mínimo y máximo de las cuotas y aportaciones de sus militantes, así como el monto de las aportaciones de los precandidatos y candidatos a sus campañas; éstos sólo podrán aportar para sus propias campañas, y los simpatizantes del partido sólo podrán aportar el 0.5 por ciento del tope de gastos de la elección presidencial anterior,¹⁰ de tal manera que no se rebase el tope de gastos de campaña, so pena de sufrir la nulidad de la elección.¹¹

7 http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf, p. 15.

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*.

10 *Idem.*, p. 18.

11 *Idem.*, p. 16. El rebase del tope de gastos de campaña es considerado, a partir de estas reformas político-electorales, una causal de nulidad, amén de recibir recursos de procedencia ilícita y adquirir tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley. Es el INE quien debe fiscalizar todas estas cuestiones, ya sea a través de sus propios medios y de los

Las nuevas leyes electorales derivadas de esta reforma contemplan 25 conductas constitutivas de delito electoral, entre las cuales destacan el utilizar para las campañas electorales fondos provenientes de actividades ilícitas o el narcotráfico; el obligar o ejercer presión para votar a favor de algún candidato, o en su defecto, de abstenerse de ejercer su derecho constitucional del sufragio; el coaccionar el voto a cambio de un pago o dádiva; cuando se trate de algún servidor público que ejerza estas conductas ilícitas, se establecen las siguientes sanciones: multa consistente en doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo, prisión de tres a nueve años, destitución del cargo, inhabilitación para desempeñar cargos públicos, hasta suspensión de sus derechos político-electorales de uno a cinco años, como lo determine la autoridad respectiva.

Quizá una de las demandas sociales más urgentes para atender en esta reforma estructural, fue la de paridad de género en las candidaturas. Desde la reforma constitucional de octubre de 1953, mediante la cual la mujer pudo ejercer su derecho al sufragio, hasta ahora sólo había conseguido desempeñar algunos cargos de elección popular; en otras ocasiones, fue utilizada para contender por una curul, que más tarde debió ceder a un compañero de partido, dando lugar al llamado caso de “las juanitas”. La nueva disposición constitucional se aboca a consolidar la participación de las mujeres en la vida democrática del país, fundamentalmente desde los propios partidos políticos, quienes están obligados a garantizar que el 50% de sus candidaturas a legisladores federales y locales sean ocupados por mujeres. Previendo que pudieran hacerse “ajustes” que atentaran contra esta disposición, en ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros se le asignen de manera exclusiva aquellos distritos en los que el partido haya obtenido resultados bajos o que sea difícil de remontar el adverso panorama. Esta reforma, busca cambiar, desde sus cimientos, la inequitativa situación entre hombres y mujeres, exigiendo una paridad absoluta y no simulada, para contender por los cargos de elección popular, en igualdad de condiciones y recursos.¹²

Por lo que respecta al TEPJF, su trayectoria también ha cambiado con el paso de los años; primero fue Tribunal de lo Contencioso Electoral, después Tribunal Federal Electoral y más

portales de transparencia de los Partidos Políticos y sus candidatos; la Sala Superior del TEPJF ha recibido, desde las elecciones federales y presidenciales de 2000, 2006 y 2012 diversos recursos de reclamación por parte de los partidos políticos y candidatos alegando exceso de gastos de campaña de los otros contendientes. Sin embargo, antes de las reformas de 2014, estos excesos sólo ameritaban, de acuerdo a las leyes vigentes, una sanción monetaria o multa; a partir de ahora, la pena es la nulidad del candidato y su partido en la contienda electoral. También han sido diversas las tesis y jurisprudencias que se han emitido al respecto, dentro de las normas federales y locales vigentes en esas elecciones, como las que a continuación se citan a manera de ejemplo: Tesis LXXX/2001 **GASTOS DE CAMPAÑA. LÍMITES DE CUOTAS DE CANDIDATOS. UNA VEZ FIJADOS Y PUESTOS EN CONOCIMIENTO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO PUEDEN ALTERARSE**; Tesis LXXIV/2002 **FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LOS GASTOS QUE EXCEDAN A LOS MONTOS RECIBIDOS HASTA LA CANCELACIÓN DEL REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO O AGRUPACIÓN, SON POR SU CUENTA Y RIESGO**; Tesis LXXXIX/2002 **INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS. ES ILEGAL LA SANCIÓN POR IRREGULARIDADES EN ÉSTOS, CUANDO LA AUTORIDAD FISCALIZADORA OMITIÉRE REQUERIR AL PARTIDO POLÍTICO**; Tesis XIV/2009 **PROCEDIMIENTO ABREVIADO DE REVISIÓN DE INGRESOS Y GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA EXISTENCIA DE INDICIOS ES SUFICIENTE PARA INICIARLO**; Tesis XXX/2011 **INFORMES DE GASTOS DE CAMPAÑA. EL ÓRGANO PARTIDARIO QUE ADMINISTRA LOS RECURSOS, ESTÁ OBLIGADO A DESAHOGAR LOS REQUERIMIENTOS RELATIVOS (LEGISLACIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ)**; Tesis LXIII/2015 **GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN**; Jurisprudencia 26/2015 **INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES**, sólo por citar algunos.

12 http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf, p. 14.

tarde, en 1996, una reforma electoral ubicó al Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial de la Federación, lo cual le otorgó facultades para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones relacionadas con el tema electoral. El TEPJF es un órgano colegiado permanente, integrado por siete magistrados, con varias Salas Regionales (Distrito Federal, Toluca, Xalapa, Guadalajara y Monterrey) y una Sala Especializada (con sede en el DF), cada una de ellas integrada por tres magistrados; en esta misma reforma se determina que serán siete las salas regionales, las ya existentes más dos de nueva creación,¹³ cuya ubicación aún no se determina pero comenzarán sus funciones en septiembre de 2017. Hemos señalado que el Procedimiento Especial Sancionador será quien integrará el expediente respectivo, y lo remitirá para su resolución a la Sala Superior del TEPJF, quien lo resolverá a través de la Sala Especializada, la cual está conformada por tres Magistrados, quienes fueron seleccionados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conformando tres ternas, mismas que fueron enviadas al Senado para su consideración final, de tal manera que se trata de una sala conformada por especialistas en el área jurisdiccional electoral.

En cuanto a los tribunales locales, el artículo 116 constitucional determina que en cada entidad federativa deben existir autoridades jurisdiccionales especializadas en materia electoral. Por su parte, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LEGIPE) señala que las autoridades electorales jurisdiccionales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. En el artículo 105 de esta ley se establece que los tribunales locales no podrán pertenecer a los poderes judiciales de las entidades federativas. En un afán de homogeneizar la integridad de los tribunales locales se determinó que éstos se compondrán por un número impar de magistrados que van de tres a cinco, los cuales actuarán en forma colegiada, durarán en su encargo por siete años y serán electos, en forma escalonada, por las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República.

Ha sido una constante de las instituciones electorales, ya fuera el IFE, ahora INE, o el TEPJF, asegurar que los pueblos y comunidades originarias tengan derecho a elegir de acuerdo a su cultura y tradiciones, en aquellos municipios con población predominantemente indígena, a sus representantes ante los Ayuntamientos, así como a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, lo que se denomina comúnmente por usos y costumbres. Han sido ya varias las sentencias que la Sala Superior del TEPJF ha emitido al respecto, garantizando de manera irrestricta la libertad que tienen estas comunidades para elegir a sus autoridades, armonizando estos usos y costumbres con los principios y derechos asegurados en nuestra Carta Magna.¹⁴

¹³ Ídem., p. 15.

¹⁴ Entre las tesis y jurisprudencias emitidas por el TEPJF pueden señalarse las siguientes: Tesis XLII/2011 USOS Y COSTUMBRES. A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL CORRESPONDE CONSULTAR A LA COMUNIDAD, SI OPTA POR CELEBRAR ELECCIONES BAJO ESE RÉGIMEN Y SOMETER EL RESULTADO AL CONGRESO DEL ESTADO; Tesis VII/2014 SISTEMAS NORMATIVOS **INDÍGENAS**. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS **DERECHOS** FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD; Jurisprudencia 43/2014 ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL; Tesis XXX/2015 SISTEMAS NORMATIVOS **INDÍGENAS**. LAS COMUNIDADES TIENEN LA POTESTAD DE AVALAR LIBREMENTE, COMO MEDIO DE ELECCIÓN DE SUS REPRESENTANTES,

Ya iniciaron las elecciones intermedias 2015, consistentes en diecisiete elecciones locales y una federal: la renovación de 2172 cargos de elección, como lo son 9 gubernaturas, 1004 ayuntamientos, 1139 diputaciones federales y locales, 20 juntas municipales y casi 60 elecciones por usos y costumbres, las cuales se llevarán a cabo en el mes de junio de este año, y una parte constitutiva de estas reformas político-electorales que se aplicarán en el actual proceso electoral, ha sido decretar primero la reforma constitucional de diversos artículos, la cual fue publicada en febrero de 2014, y meses más tarde, en mayo de ese mismo año, se llevó a cabo la expedición de la *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, la *Ley General de Partidos Políticos*, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* y las modificaciones a la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, así como la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.¹⁵

LA VOTACIÓN REALIZADA POR UNA COMUNIDAD DIVERSA PERTENECIENTE AL MISMO MUNICIPIO; Tesis XXXI/2015 SISTEMAS NORMATIVOS **INDÍGENAS**. REDUCIR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES A LA VALIDACIÓN DE LAS DECISIONES PREVIAMENTE TOMADAS CONSTITUYE UNA PRÁCTICA DISCRIMINATORIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA), sólo por citar algunos ejemplos de ellas.

- 15 Las reformas, adiciones y derogaciones a los artículos constitucionales relativos al tema de la Reforma Político-Electoral fueron publicados el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, los cuales pueden ser consultados en la página electrónica del Gobierno de la República, en la siguiente dirección electrónica http://cdn.reformas.gob.mx/Reforma_Politica_Electoral.pdf; la parte atinente señala:

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

“LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO DE LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADAS, ADICIONADAS Y DEROGADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los párrafos segundo y cuarto del apartado A del artículo 26; la fracción VII del párrafo vigésimo tercero del artículo 28; el primer párrafo del artículo 29; la fracción VII y los apartados 4o. y 6o. de la fracción VIII del artículo 35; la base I en sus párrafos inicial y segundo, el tercer párrafo de la base II, la base III en su párrafo inicial, el apartado A en su párrafo inicial e incisos a), c), e) y g) y en su segundo párrafo, el apartado B en su primer párrafo e inciso c) y su segundo párrafo, el apartado C en su primer párrafo y el apartado D, la base IV en su párrafo inicial y la base V del artículo 41; la fracción II del artículo 54; el segundo párrafo de la fracción V del artículo 55; el artículo 59; el primer párrafo del artículo 65; el segundo párrafo del artículo 69, el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73; el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74; la fracción II del artículo 76; la fracción VI del artículo 82; el artículo 83; el segundo párrafo del artículo 84; la fracción IX del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 93; la fracción VI del artículo 95; las fracciones VII y VIII del artículo 99; el apartado A del artículo 102; los incisos c) y f) del segundo párrafo de la fracción II y la fracción III del artículo 105; el segundo párrafo de la fracción V, el segundo párrafo de la fracción VIII, el primer y tercer párrafos de la fracción XIII y la fracción XV del artículo 107; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115; los párrafos segundo y tercero de la fracción II, el primer párrafo y los incisos a), b), c), d), h), j) y k) de la fracción IV del artículo 116; el segundo párrafo del artículo 119; la fracción III de la BASE PRIMERA del apartado C del artículo 122; se adicionan un apartado C al artículo 26; un cuarto párrafo a la base I, y un tercer, cuarto y quinto párrafos a la base VI del artículo 41; un tercer párrafo al artículo 69; la fracción XXIX-U al artículo 73; las fracciones III y VII al artículo 74; las fracciones XI y XIII, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 76; un segundo y tercer párrafos a la fracción II y la fracción XVII al artículo 89; los párrafos tercero y cuarto al artículo 90; la fracción IX, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 99; un inciso i) al segundo párrafo de la fracción II del artículo 105; un segundo párrafo al inciso f) y un inciso n), recorriéndose los subsecuentes en su orden a la fracción IV, así como una fracción IX al artículo 116; y se deroga la fracción V del artículo 78, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

[...]

Mientras que las leyes derivadas de estas reformas constitucionales fueron publicadas el 23 de mayo de 2014, también en el *Diario Oficial de la Federación*, mismas que pueden ser consultadas en:

http://cdn.reformas.gob.mx/Ley_General_de_Partidos_Politicos_Reforma_Politica_Electoral.pdf, http://cdn.reformas.gob.mx/Ley_General_de_Instituciones_y_Procedimientos_Electorales_Reforma_Politica_Electoral.pdf, http://cdn.reformas.gob.mx/Ley_General_en_materia_de_Delitos_Electorales_Reforma_Politica_Electoral.pdf

LAS NUEVAS REGLAS DE LA JORNADA ELECTORAL

Si bien es cierto que varias fueron las reformas en materia político-electoral aprobadas en la Reforma Estructural de 2012, algunas de ellas no serán aplicadas en este proceso electoral de 2015, pero vale la pena señalarlas: el gobierno de coalición y la reelección legislativa (para diputados locales y federales, así como senadores, presidentes municipales, regidores y síndicos), así como las adecuaciones del voto de mexicanos en el extranjero, que serán efectivas a partir del año 2018, y la nueva fecha para toma de posesión del Presidente ocurrirá hasta el 1º de octubre de 2024; como son acciones tan ampliamente difundidas, era necesario citarlas pero aclarando que no serán efectivas en este proceso. El resto de las nuevas reformas ya son vigentes y aplicadas a los comicios 2015, pues la designación de las autoridades tanto del INE como de la Sala Especializada del TEPJF, los integrantes de los Consejos Generales de los OPLES y los magistrados electorales de los tribunales electorales locales ya ha ocurrido,¹⁶ quienes realizan su mayor esfuerzo para fortalecer la democracia, dotando de mayor certeza y confiabilidad a nuestras elecciones, haciendo uso de las leyes expedidas el año pasado, pero ¿Cuáles son esas nuevas reglas que desde este momento ya son válidas y están siendo aplicadas para las elecciones en junio de 2015?¹⁷

Estas reformas son tan diversas que abarcan temas como el financiamiento público y la transparencia de recursos, la equidad en la contienda, la vida interna de los partidos, la justicia y los delitos electorales, pero también contemplan aspectos de notable importancia, como: a) asegurar que los pueblos y comunidades tengan derecho a elegir, en aquellos municipios con población predominantemente indígena, a sus representantes ante los ayuntamientos, así como a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, lo que se denomina comúnmente, por usos y costumbres -sistemas normativos internos-; b) como también se había hecho costumbre, las denuncias frías eran utilizadas como tácticas de campaña, las cuales no contaban con ningún sustento o prueba que soportar un litigio electoral; con la actual reforma político-electoral ahora se sancionarán, lo que inhibirá su empleo como táctica o parte de las campañas negativas, lo cual no abonaba a la orientación del voto e información del ciudadano; c) el INE recibirá todos los materiales que los partidos políticos y los candidatos utilizarán como propaganda durante las campañas electorales; se incrementa de 18 a 30 minutos el tiempo del cual disponen los partidos políticos y candidatos para difundir sus mensajes durante las precampañas, lo que en conjunto suma la cantidad de 48 minutos diarios que los concesionarios ceden al Estado; d) las leyes electorales derivadas de esta reforma contemplan 25 conductas constitutivas de delito electoral, entre las cuales destacan el utilizar para las

16 Los Consejeros Electorales del INE fueron designados el tres de abril de 2014; los Magistrados Electorales de la Sala Especializada el 11 de septiembre de 2014, mientras que se estableció que "El Consejo General del INE designará a las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales de cada entidad federativa, a más tardar el 30 de septiembre de 2014," lo cual también aplicó para los magistrados electorales.

17 Un de las nuevas facultades del INE es organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos cuando estos así lo soliciten; los partidos fijarán las reglas concretas para la organización y desarrollo de los procesos de elección de sus órganos internos, y cuando así lo requieran, solicitarán al INE la organización de sus órganos directivos con base en sus estatutos, reglamentos y procedimientos, y podrá rechazar esta solicitud cuando considere que no existen las condiciones técnicas que brinden seguridad y certeza para el desarrollo de las elecciones. El INE ya participó en el año 2014 en la elección interna del PRD, lo cual brindó certidumbre en los resultados y evitó conflictos postelectorales, como una muestra ya palpable de las reformas político-electorales que se emprendieron desde diciembre de 2012.

campañas electorales fondos provenientes de actividades ilícitas o el narcotráfico; el obligar o ejercer presión para votar a favor de algún candidato, o en su defecto, de abstenerse de ejercer su derecho constitucional del sufragio; el coaccionar el voto a cambio de un pago o dádiva; cuando se trate de algún servidor público que ejerza estas conductas ilícitas, se establecen las siguientes sanciones: multa consistente en doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo, prisión de tres a nueve años, destitución del cargo, inhabilitación para desempeñar cargos públicos, hasta suspensión de sus derechos político-electorales de uno a cinco años, como lo determine la autoridad respectiva.

CONCLUSIONES

Las reformas estructurales en materia político-electoral, fueron aprobadas por la mayoría de los representantes ciudadanos (senadores y diputados), y también gozaron de un amplio consenso entre los partidos políticos y las organizaciones políticas, pues ya eran necesarias para combatir las lagunas legales y los atrasos en materia de financiamiento público y equidad de género, así como consolidar el respeto a los usos y costumbres en las comunidades con población mayoritariamente indígena, y la tan anhelada apertura para que los candidatos independientes pudieran participar en las elecciones ya no sólo locales, sino también federales. Igual trascendencia posee la paridad de género en la postulación a los cargos de elección popular, que no sólo debe ser vertical sino también horizontal o transversal, en términos del principio de progresión de los derechos.¹⁸ Estas reformas político-electorales no son infalibles, pero pretender acabar con algunos rezagos, y están sujetas a ser perfectibles para los próximos comicios presidenciales, federales y locales del 2018.

Por supuesto que el panorama electoral que se vislumbra en algunas entidades no augura una jornada electoral sencilla, pero justamente es el momento en que con mayor serenidad, amplio reconocimiento en las instituciones involucradas y absoluta confianza en los ciudadanos que participarán como funcionarios de casillas y observadores electorales puedan llevarse a cabo los comicios de junio de 2015 con tranquilidad y aceptando los resultados vertidos en las urnas. No sólo se trata de tener certidumbre en nuestras instituciones, sino también en la responsabilidad ciudadana de participar, día a día, en la consolidación de la democracia y en la exigencia cotidiana de que nuestros representantes cumplan con las funciones a ellos encomendadas a través del voto ciudadano para desempeñar cargos de representación popular.

18 En este rubro podemos señalar las siguientes: Jurisprudencia 16/2012 CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO; Tesis XLI/2013 PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA); Jurisprudencia 29/2013 REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS; Tesis IX/2014 CUOTA DE GÉNERO. DEBE TRASCENDER A LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (LEGISLACIÓN DE OAXACA); Tesis XXVI/2015 PARIDAD DE GÉNERO. DEBE CUMPLIRSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN; Jurisprudencia 6/2015 PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES, entre otras. Es muy importante señalar que el TEPJF desde antes de las reformas político electorales de 2014, manifestaban una amplia protección a los derechos de las mujeres, evitando en la medida de lo posible actos de simulación partidista para cumplir con las cuotas de género establecidas (cuando aún no se llegaba al 50%), y luego sustituir a las propietarias por varones mediante licencias concedidas a ellas; simulación que recibió en su momento, como ya se indicó, el nombre de "Juanitas".

En años recientes se ha insistido, por parte de las autoridades e instituciones federales, en señalar que la parte más importante de una elección no es el INE, ni el TEPJF ni los partidos políticos, sino el ciudadano, quien hace posible la democracia con su derecho a votar y ser votado para todos los cargos de elección popular (artículos 35 y 36 constitucionales). Y en efecto, el ciudadano es la pieza más importante.

LISTA DE REFERENCIAS

- Diario Oficial de la Federación*. (19 de octubre de 2015). *Ley General de Partidos Políticos*. Recuperado de: http://cdn.reformas.gob.mx/Ley_General_de_Partidos_Politicos_Reforma_Politica_Electoral.pdf
- Diario Oficial de la Federación*. (19 de octubre de 2015). *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Recuperado de: http://cdn.reformas.gob.mx/Ley_General_de_Instituciones_y_Procedimientos_Electorales_Reforma_Politica_Electoral.pdf
- Diario Oficial de la Federación*. (19 de octubre de 2015). *Ley General en materia de Delitos Electorales*. Recuperado de: http://cdn.reformas.gob.mx/Ley_General_en_materia_de_Delitos_Electorales_Reforma_Politica_Electoral.pdf
- Elector Inteligente A.C. (19 de octubre de 2015). “Elecciones.” Recuperado de: http://electorinteligente.org.mx/?page_id=259
- Gobierno de la República, *Reforma Político Electoral*. Recuperado de: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf, 20 p
- Gobierno de la República. (19 de octubre de 2015). *Reforma Político-Electoral*. Recuperado de: http://cdn.reformas.gob.mx/Reforma_Politica_Electoral.pdf
- Tesis y Jurisprudencias emitidas por el TEPJF*
(Se recomienda ingresar a la página electrónica del TEPJF, localizar IUS Electoral y acceder al ícono “En línea” para acceder a las jurisprudencias y tesis en línea.)

JURISPRUDENCIAS

- TEPJF. Jurisprudencia 16/2012 CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO. Recuperado de: [javascript:___doPostBack\('grdIUSE\\$ctI02\\$btnlr',''\)](javascript:___doPostBack('grdIUSE$ctI02$btnlr','')). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 19 y 20.
- TEPJF. Jurisprudencia 29/2013 REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS. Recuperado de: [javascript:___doPostBack\('grdIUSE\\$ctI02\\$btnlr',''\)](javascript:___doPostBack('grdIUSE$ctI02$btnlr','')). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 71, 72 y 73.

- TEPJF. Jurisprudencia 43/2014 ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl02\$btnlr,'). *Gaceta de Jurisprudencia* y *Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 12 y 13.
- TEPJF. Jurisprudencia 6/2015 PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES. Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl03\$btnlr,'). *Gaceta de Jurisprudencia* y *Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 24, 25 y 26.

TESIS EN ORDEN CRONOLÓGICO

- TEPJF. Tesis LXXX/2001 **GASTOS DE CAMPAÑA**. LÍMITES DE CUOTAS DE CANDIDATOS. UNA VEZ FIJADOS Y PUESTOS EN CONOCIMIENTO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO PUEDEN ALTERARSE. Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl04\$btnlr,'), *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 5, Año 2002, páginas 80 y 81.
- TEPJF. Tesis LXXIV/2002 FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LOS **GASTOS** QUE EXCEDAN A LOS MONTOS RECIBIDOS HASTA LA CANCELACIÓN DEL REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO O AGRUPACIÓN, SON POR SU CUENTA Y RIESGO. Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl03\$btnlr,'), *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, páginas 140 y 141.
- TEPJF. Tesis LXXXIX/2002 INFORMES DE INGRESOS Y **GASTOS**. ES ILEGAL LA SANCIÓN POR IRREGULARIDADES EN ÉSTOS, CUANDO LA AUTORIDAD FISCALIZADORA OMITIÓ REQUERIR AL PARTIDO POLÍTICO. Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl02\$btnlr,'). *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, páginas 153 y 154.
- TEPJF. Tesis XLI/2013 PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA). Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl02\$btnlr,'). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 108 y 109.
- TEPJF. Tesis XIV/2009 PROCEDIMIENTO ABREVIADO DE REVISIÓN DE INGRESOS Y **GASTOS DE PRECAMPAÑA**. LA EXISTENCIA DE INDICIOS ES SUFICIENTE PARA INICIARLO. Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl08\$btnlr,'). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 40 y 41.
- TEPJF. Tesis XXX/2011 INFORMES DE **GASTOS DE CAMPAÑA**. EL ÓRGANO PARTIDARIO QUE ADMINISTRA LOS RECURSOS, ESTÁ OBLIGADO A DESAHOGAR LOS REQUERIMIENTOS RELATIVOS (LEGISLACIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ). Recuperado

- de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl07\$btnlr;'). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral **del Poder Judicial de la Federación**, Año 4, Número 9, 2011, página 62.
- TEPJF. Tesis XLII/2011 USOS Y COSTUMBRES. A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL CORRESPONDE CONSULTAR A LA COMUNIDAD, SI OPTA POR CELEBRAR ELECCIONES BAJO ESE RÉGIMEN Y SOMETER EL RESULTADO AL CONGRESO DEL ESTADO. Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl06\$btnlr;'). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 72 y 73.
- TEPJF. Tesis VII/2014 SISTEMAS NORMATIVOS **INDÍGENAS**. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS **DERECHOS** FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD. Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl05\$btnlr;'). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 59 y 60.
- TEPJF. Tesis IX/2014 CUOTA DE GÉNERO. DEBE TRASCENDER A LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl05\$btnlr;'). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 42 y 43.
- TEPJF. Tesis XXX/2015 SISTEMAS NORMATIVOS **INDÍGENAS**. LAS COMUNIDADES TIENEN LA POTESTAD DE AVALAR LIBREMENTE, COMO MEDIO DE ELECCIÓN DE SUS REPRESENTANTES, LA VOTACIÓN REALIZADA POR UNA COMUNIDAD DIVERSA PERTENECIENTE AL MISMO MUNICIPIO. Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl03\$btnlr;'). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 68 y 69.
- TEPJF. Tesis XXXI/2015 SISTEMAS NORMATIVOS **INDÍGENAS**. REDUCIR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES A LA VALIDACIÓN DE LAS DECISIONES PREVIAMENTE TOMADAS CONSTITUYE UNA PRÁCTICA DISCRIMINATORIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl03\$btnlr;'). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 69 y 70.
- TEPJF. Tesis XXVI/2015 PARIDAD DE GÉNERO. DEBE CUMPLIRSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN. Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl05\$btnlr;'). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 56 y 57.
- TEPJF. Tesis LXIII/2015 **GASTOS DE CAMPAÑA**. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN; Jurisprudencia 26/2015 INFORMES **DE GASTOS DE PRECAMPAÑA**. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA **DEBE** RESPETAR LA GARANTÍA **DE AUDIENCIA DE** LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN **DE** SANCIONES. Recuperado de: javascript:___doPostBack('grdIUSE\$ctl04\$btnlr;'). Pendiente de publicación.

LA JERARQUÍA DE LA CONSTITUCIÓN FRENTE A LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

The hierarchy of the Constitution in front of the international treaties on human rights

recepción: 14 de abril de 2015
Aprobación para publicación: 03 de septiembre de 2015

Raúl Montoya Zamora¹

Palabras clave

Jerarquía constitucional, supremacía constitucional, derechos humanos, Derecho Internacional.

Keywords

Constitutional hierarchy, supremacy of the Constitution, human rights, International Law.

Pp. 55-68

Resumen

En el presente trabajo, se expondrá una reflexión sobre la posición jerárquica que guarda nuestra Constitución respecto de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, partiendo del análisis e implicaciones de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la contradicción de criterios 293/2011.

Para ello, en primer término, se fijarán las nociones conceptuales de lo que se entiende en la doctrina por el principio de supremacía constitucional. En segundo lugar, se hará un análisis puntual de la contradicción de criterios 293/2011, resuelta por la SCJN el 3 de septiembre de 2013; y por último se hará una reflexión sobre la jerarquía de las normas constitucionales respecto de las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED); Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED.

Abstract:

In the present work, we will expose a reflection on the hierarchical position that saves our Constitution with respect to international treaties on human rights, on the basis of the analysis and implications of the ruling by the Supreme Court (SCJN) in the contradiction of criteria 293/2011.

To do this, first, shall be the conceptual notions of what is meant in the doctrine by the principle of constitutional supremacy. Secondly, there will be a timely analysis of the contradiction of criteria 293/2011, settled by the Supreme Court on 3 September 2013; and finally there will be a reflection on the hierarchy of the constitutional rules regarding the norms of international law of human rights.

Sumario: I. El principio de supremacía constitucional. II. Análisis de la contradicción de criterios 293/2011. III. La posición jerarquía de nuestra Constitución frente a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. IV. Conclusiones. V. Lista de Referencias.

EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Es a finales del siglo XVIII, con la creación del Estado constitucional, cuando propiamente surge el concepto de Constitución como norma suprema (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 603).

Bajo esa concepción, la Constitución impone una serie de límites y vínculos a los poderes del Estado para garantizar la libertad de los ciudadanos y la subsistencia de la comunidad. Esta idea es recogida por el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), en la que se señaló “toda sociedad donde no se garantizaran los derechos fundamentales y donde no existiera división de poderes no tendría Constitución”.

En ese sentido, el principio de supremacía constitucional significa que la Constitución es la norma fundamental, que está en la cumbre o por arriba de las demás normas jurídicas (Quiroz, 2005, p. 97).

De acuerdo con lo anterior, en un sistema jurídico, la Constitución es la norma suprema, esto es, la que se ubica en la cúspide.

Esto trae aparejado importantes consecuencias, ya que decir que en un sistema jurídico existe el principio de supremacía constitucional, significa decir que ésta es la norma primaria, es decir, el primer referente del sistema, y por tanto, la fuente de creación del resto de las normas del sistema jurídico.

Al respecto, Carbonell (2004) destaca que para entender cabalmente el concepto de 'supremacía constitucional', tenemos que entender la relación que existe entre una jerarquización progresiva del ordenamiento jurídico, y el concepto de 'validez normativa' (p. 67). Así, tenemos que el derecho fundamenta la validez de las normas del sistema a través de una relación de supra a subordinación, lo cual supone la existencia de una norma superior o fundamental, de la que deriva la validez del resto de las normas que integran un sistema jurídico determinado.

A su vez, Carbonell destaca que el concepto de 'validez normativa' suele referirse a dos aspectos: a) un aspecto formal, que alude a la validez de las normas jurídicas sí y sólo sí se ajustan a los procedimientos de creación previstos por la norma suprema, independientemente de sus contenidos, y b) un aspecto material, el cual vincula la validez de las normas jurídicas, además del aspecto formal, al reconocimiento y coherencia con aspectos materiales de la norma suprema, como lo son los derechos fundamentales. Carbonell (2004) destaca que esta distinción es primordial, pues algunos tratadistas vinculados con la concepción Kelseniana de Constitución, la siguen concibiendo como un dato eminentemente formal para la creación de las normas del sistema (p. 68).

A juicio de este autor, la superioridad constitucional deriva de varios datos ineludibles a saber:

- a) La Constitución crea a los poderes públicos del Estado; b) delimita sus funciones – positiva y negativamente–; c) recoge los procedimientos de creación normativa; d) establece los derechos fundamentales de los habitantes del Estado, y e) incorpora los valores esenciales o superiores de la comunidad a la que rige. (Carbonell, 2004, p. 69).

Según Carbonell (2004), la Constitución es superior al resto de las normas, además de que es creada por un poder constituyente, porque regula tanto el procedimiento de creación como los contenidos posibles de las mismas. Igualmente, señala que la supremacía constitucional, le presta una doble resistencia a los derechos fundamentales frente al resto de las normas jurídicas del sistema; una resistencia pasiva, mediante la cual no pueden ser limitados, derogados o violados por ninguna normatividad o acto de autoridad; y una resistencia activa en tanto pueden derogar, limitar o contrariar cualquier norma o acto de autoridad que no sea conforme a su contenido. Por tanto, para que sean factibles esos dos tipos de resistencia, se tiene que considerar a la Constitución en serio, esto es, que sus contenidos no se queden como un simple programa político o un listado de buenas intenciones, es menester aplicarla bajo el aspecto formal y material aludidos (p. 70).

La precisión del concepto en análisis es importante para este trabajo, ya que se reflexionará sobre la posición jerárquica que guarda nuestra Constitución con respecto del derecho internacional de los derechos humanos, esto es, entre otras cuestiones, se analizará si frente a las normas de derechos humanos consagradas en tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, hoy día podemos seguir sosteniendo el principio de supremacía de nuestra Constitución.

Previo a elucidar el planteamiento anterior, es oportuno adentrarnos al análisis de lo resuelto por la SCJN (2013) en la ya mencionada contradicción de tesis 293/2011.

ANÁLISIS DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 293/2011

Con fecha 3 de septiembre de 2013, la SCJN resolvió la contradicción de criterios 293/2011, entre las tesis XI.1o.A.T.47 K y XI.1o.A.T.45 K, de rubros, respectivamente: “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO.” y “TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN.”, derivadas de la resolución del amparo directo 1060/2008, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativas y de Trabajo del Décimo Primer Circuito; y tesis I.7o.C.46 K y I.7o.C.51 K, de rubros, respectivamente: “DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS.” y “JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”, derivadas de las sentencias dictadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en los amparos directos 344/2008 y 623/2008.

Los tribunales colegiados contendientes analizaron en los diversos amparos directos sometidos a su consideración, los siguientes planteamientos jurídicos: a) La posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la Constitución; b) el carácter de la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y c) el control de convencionalidad.

Así, respecto del primer planteamiento identificado en el inciso a), mientras que el Séptimo Tribunal Colegiado sostuvo que los tratados internacionales en materia de derechos humanos, se encuentran por encima de las leyes federales y por debajo de la Constitución; el Primer Tribunal Colegiado, sostuvo que cuando se trate de un conflicto que verse sobre derechos humanos, los tratados o convenciones internacionales suscritos por el Estado mexicano deben ubicarse propiamente a nivel de la Constitución.

Por lo que hace al planteamiento del inciso b), relativo al carácter de la jurisprudencia de la CIDH, el Séptimo Tribunal Colegiado sostuvo que es posible invocarla como *criterio orientador*, cuando se trate de la interpretación y cumplimiento de disposiciones protectoras de los derechos humanos; y el Primer Tribunal Colegiado, esgrimió consideraciones acerca de que la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos es obligatoria, entendiendo de esa manera -obligatoria-, el carácter orientador de la jurisprudencia de la CIDH, y de cualquier organismo internacional en materia de derechos humanos. No obstante, la SCJN, analizó la contradicción sólo respecto del carácter de la jurisprudencia emitida por la CIDH.

En lo referente al tema del control de convencionalidad, ambos tribunales sostuvieron la pertinencia del control de convencionalidad en sede interna: el Primer Tribunal Colegiado señaló que éste debe ser ejercido por todas las autoridades jurisdiccionales, en tanto que el Séptimo Tribunal Colegiado, sólo analizó si es posible plantear violaciones a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales a través del juicio de amparo. En consecuencia, no hubo algún punto de controversia entre las consideraciones sustentadas por ambos tribunales respecto al tema del control de convencionalidad.

Derivado del análisis realizado a la resolución emitida por la SCJN, se advierte que respecto del primer planteamiento, esto es, de la jerarquía de los tratados internacionales en materia de derechos humanos frente a la Constitución, la SCJN, consideró que el enfoque tradicional de la problemática en términos “jerarquía de fuentes” es insatisfactorio para resolver la cuestión sometida a su consideración, que desde su perspectiva, tenía que ver con la pregunta ¿Cómo se relacionan las “normas de derechos humanos” contenidas en tratados internacionales con la Constitución?

Para resolver dicha pregunta, la SCJN desarrolla un enfoque que, desde su perspectiva, da cuenta del contenido de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 6 y 10 de junio de 2011, en aras de otorgar una mayor y más efectiva tutela a los derechos humanos reconocidos por el artículo 1º constitucional. Veamos ahora en qué consiste el aludido enfoque.

La SCJN, sostuvo que el tradicional enfoque jerárquico resultaba insatisfactorio para resolver el problema, porque la nueva conformación del catálogo de derechos humanos no puede ser estudiada en términos de jerarquía, pues la reforma constitucional modificó el artículo 1º precisamente para integrar un catálogo de derechos y no para distinguir o jerarquizar esas normas en atención a la fuente de la que provienen.

Adicionalmente, consideró que este artículo reconoce un conjunto normativo –compuesto únicamente por derechos humanos–, que escapa a la regulación de la jerarquía de las fuentes prevista en el artículo 133 constitucional y cuyas normas de aplicación fueron específicamente diseñadas para la interpretación y aplicación de derechos humanos.

Lo anterior, condujo a ese Tribunal Pleno, a apuntar, como una conclusión preliminar, que los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y en la Constitución no se relacionan entre sí en términos jerárquicos.

Conclusión que nos parece más que obvia, ya que en la práctica se dan conflictos entre derechos humanos, que no pueden ser resueltos mediante el enfoque jerárquico, es decir, teniendo en cuenta la fuente de donde provienen, sino utilizando nuevas herramientas hermenéuticas, como la interpretación conforme, el principio *pro homine* o la ponderación entre los derechos humanos en conflicto.

Además que dicha conclusión no aporta una solución satisfactoria respecto de la cuestión planteada en el presente trabajo, pues en nuestra Constitución, existen normas que vulneran o lesionan los derechos humanos consagrados por la propia Constitución y diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, y en ese sentido, considero que las normas sobre derechos humanos deben situarse por encima de cualquier disposición normativa, de manera independiente de la fuente donde se sitúe.

En el supuesto de que se trate de normas de derechos humanos, sí cabría la posibilidad de hablar de un criterio jerárquico, respecto de normas que no consagran derechos humanos.

Continuando con el análisis de la contradicción de criterios de cuenta, la SCJN, partiendo del estudio de las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos, así como de lo resuelto por ella misma en el expediente varios 912/2010; concluyó de manera acertada que la finalidad del constituyente al aprobar las reformas en comento, fue:

- a) Buscar que los derechos humanos, independientemente de que su fuente sea la Constitución o los tratados internacionales, conformaran un solo catálogo de rango constitucional;
- b) Que ese conjunto de derechos humanos vincule a los órganos jurisdiccionales a interpretar no sólo las normas sobre la materia, sino toda norma o acto de autoridad dentro del ordenamiento jurídico mexicano, constituyéndose como parámetro de control de regularidad constitucional;
- c) Que no sólo las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos constituyeran ese parámetro de regularidad constitucional, sino toda norma de derechos humanos, independientemente de que su fuente sea la Constitución, un tratado internacional de derechos humanos o un tratado internacional que aunque no sea propiamente de derechos humanos, tutele algún derecho humano;
- d) La obligación de los jueces nacionales de garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos y atender los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor, y reporte una protección más amplia del derecho que se pretende tutelar;
- e) Que el principio de supremacía constitucional se predica de todos los derechos humanos incorporados al ordenamiento mexicano, en tanto forman parte de un mismo catálogo o conjunto normativo, y
- f) No obstante lo anterior, de la interpretación de la parte final del artículo 1o Constitucional, la SCJN, entendió que cuando en la Constitución haya una restricción

expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía, que hacen de la Constitución, la norma fundamental del orden jurídico mexicano, de la cual depende la validez del resto de las normas jurídicas, tanto en un sentido formal como material, no ha cambiado.

La conclusión apuntada en el inciso f), la SCJN la deriva de la interpretación del artículo 133 constitucional, que impone a todos los tratados internacionales el requisito material de no contravenir o estar de acuerdo con las normas constitucionales; así como del artículo 15 constitucional que contiene otro requisito de validez material de naturaleza especial, cuyo cumplimiento vincula únicamente a los tratados internacionales que contengan normas de derechos humanos.

Lo especial de dicho requisito estriba en que sólo se autoriza la celebración de tratados internacionales cuyo contenido no altere o vulnere el catálogo constitucional de derechos humanos, que comprende tanto a los de fuente constitucional como internacional, prohibición que coincide plenamente con el principio de progresividad y por ende, no regresividad de los derechos humanos,

En otros términos, la SCJN, estimó que la conformidad de las normas internacionales de derechos humanos con la Constitución para efectos de su incorporación al ordenamiento jurídico interno, se debe analizar bajo la regla especial del artículo 15 constitucional, entendida a la luz de los principios pro persona, de interpretación conforme y progresividad previstos en el artículo 1° constitucional, los cuales permiten el reconocimiento de nuevos derechos humanos, siempre y cuando esto no se traduzca en un detrimento al contenido y alcance de los derechos previamente reconocidos e integrantes del parámetro de control de regularidad constitucional.

Por lo antes expuesto, la SCJN, concluyó que el requisito previsto en el artículo 133 constitucional refuerza la interpretación de que los tratados internacionales se encuentran en una posición jerárquica inferior a la Constitución, mientras que el requisito previsto en el artículo 15 constitucional garantiza que, con independencia de la jerarquía normativa del instrumento que las reconozca, las normas internacionales de derechos humanos, y no el tratado en su conjunto, se integren al parámetro de regularidad contenido en el artículo 1° constitucional.

En ese sentido, las normas internacionales de derechos humanos que cumplan con el requisito material previsto en el artículo 15, pasarán a formar parte del catálogo constitucional de derechos humanos, desvinculándose del tratado internacional que es su fuente y, por lo tanto, de su jerarquía normativa, para gozar, en consecuencia, de supremacía constitucional en los términos previamente definidos.

Como se ve de lo anterior, la argumentación empleada por la SCJN, parece orientada a preferir las normas de derechos humanos, cualquiera que sea su fuente, por encima, incluso, de restricciones constitucionales, pues como lo refiere la propia Corte en su determinación, la conformidad de un tratado internacional de derechos humanos con el texto constitucional, debe realizarse bajo la regla especial del artículo 15 constitucional, esto es, comprendida en términos de los principios pro persona, de interpretación conforme y progresividad previstos en el artículo 1° constitucional; los cuales, se insiste, posibilitan el reconocimiento de nuevos derechos humanos, siempre y cuando esto no se traduzca en una merma o lesión al contenido y alcance de los derechos previamente reconocidos e integrantes del parámetro de control de regularidad constitucional.

Derivados de los anteriores razonamientos, la SCJN (2014), aprobó la Jurisprudencia P./J. 20/2014, cuyo rubro y texto se citan literalmente a continuación:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Ahora bien, por lo que hace el carácter de la jurisprudencia en materia de derechos humanos emitida por la Corte IDH, la SCJN, concluyó que resulta vinculante para los jueces mexicanos, siempre que sea más favorable a la persona.

Dicha conclusión, la desprende de la interpretación del propio artículo 1o. constitucional, ya que el principio *pro homine*, vincula a los jueces a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona.

De tal manera que, en acato a lo dispuesto en el artículo 1o constitucional, los jueces nacionales deben ajustarse a lo siguiente: a) cuando el criterio se haya emitido en un caso donde el Estado Mexicano no fue parte, la aplicabilidad del precedente al caso concreto, debe darse en función de la existencia de idénticas razones que motivaron el pronunciamiento; b) en la mayor medida posible, se debe hacer un ejercicio de armonización de la jurisprudencia interamericana con la nacional, y c) en caso de no ser posible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

De lo anterior, se desprende nuevamente un criterio de preferencia de las normas y jurisprudencia que resulte más favorecedora para la protección de los derechos humanos, que aquellas normas y criterios que establezcan restricciones a los mismos.

En ese sentido, utilizando el anterior razonamiento, se puede llegar a desobedecer la jurisprudencia de la SCJN (2014), que establezca limitaciones a los derechos humanos, como la P./J. 20/2014, de la que se acaba de dar cuenta, dando preferencia a las normas que potencien la protección a los derechos humanos, en vez de las normas -y también la jurisprudencia-, que con independencia de su fuente -Constitución o un Tratado Internacional-, restrinjan los derechos. El criterio en comento, dio origen a la jurisprudencia P./J. 21/2014, cuyo rubro y texto se citan textualmente enseguida:

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad

del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

LA POSICIÓN JERÁRQUICA DE NUESTRA CONSTITUCIÓN FRENTE A LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En el apartado anterior, se planteó la posibilidad de la existencia de normas constitucionales que restrinjan los derechos humanos, y también sobre la posibilidad de realizar una especie de control de convencionalidad sobre esas normas constitucionales.

De hecho, como se desprende del desarrollo de este trabajo, también es posible realizar un examen de constitucionalidad de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sobre la base del requisito especial consagrado en el artículo 15 constitucional, que permite incluso, el reconocimiento de nuevos derechos, siempre y cuando esto no se traduzca en un detrimento al contenido y alcance de los derechos previamente reconocidos e integrantes del parámetro de control de regularidad constitucional.

La hipótesis sobre este planteamiento, se da sobre la base de un criterio de preferencia de las normas y criterios (nacionales o internacionales), que tiendan a maximizar o potenciar los derechos humanos, bajo los principios de interpretación pro persona y el carácter progresivo de los derechos humanos; frente a restricciones o limitaciones a los derechos reconocidas en el propio ordenamiento constitucional.

En ese entendido, no se puede hablar propiamente de realizar un control de la convencionalidad de las normas constitucionales, sino de resolver una antinomia o un conflicto normativo, utilizando un criterio de preferencia de las normas y jurisprudencia en materia de derechos humanos -con independencia de su fuente-, en vez de las normas y criterios que establezcan restricciones a los mismos. Lo anterior se explica a continuación.

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos, al encontrarse integrados al orden jurídico nacional, por virtud de lo dispuesto en el artículo 1o constitucional, dan lugar a los dos parámetros de control de la regularidad o validez normativa, a saber: las normas de derechos humanos previstas en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte. Por tanto, ambos parámetros de control forman parte del mismo conjunto normativo -la Constitución- y por ello, conforman el mencionado parámetro de control de regularidad constitucional.

De ese modo, hablar de constitucionalidad o convencionalidad, implica hacer mención al mismo parámetro de regularidad o validez, aunque para efectos ilustrativos pueda diferenciarse entre el origen de la norma empleada para desarrollar el análisis de validez respectivo.

Así lo ha expresado la CIDH (2011), en el caso Gelman Vs. Uruguay, al establecer que:

La pretensión de oponer el deber de los tribunales internos de realizar el control de constitucionalidad al control de convencionalidad que ejerce la Corte, es en realidad un falso dilema, pues una vez que el Estado ha ratificado el tratado internacional y reconocido la competencia de sus órganos de control, precisamente a través de sus mecanismos constitucionales, aquéllos pasan a conformar su ordenamiento jurídico. De tal manera, el control de constitucionalidad implica necesariamente un control de convencionalidad, ejercidos de forma complementaria. (párrafos. 69 a 72, 87 y 88).

Ahora bien, como se ha venido argumentando en el desarrollo del presente trabajo, las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales y en la Constitución no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que una vez que un tratado internacional es incorporado al orden jurídico, las normas de derechos humanos que éste contenga, pasarán a formar parte del orden nacional, y por tanto, funcionarán como parámetro de regularidad constitucional.

En consecuencia, en el supuesto de que tanto las normas constitucionales como las normas internacionales se refieran a un mismo derecho, éstas deben armonizarse de tal suerte que se prefieran aquéllas normas, cuyo contenido proteja de manera más favorable a su titular atendiendo para ello al principio de interpretación *pro persona*.

El mismo escenario resultaría aplicable, en el supuesto de que la norma constitucional regule un supuesto de restricción a un derecho, debiendo darse preferencia, a las normas (que independiente de su fuente), protejan de la manera más amplia el derecho humano sujeto a la limitación, en atención al principio de interpretación *pro persona*, y al principio de progresividad de los derechos.

CONCLUSIONES

Como se ve de lo anterior, el problema no versa sobre realizar el control de convencionalidad sobre normas constitucionales que impongan limitaciones a los derechos humanos, sino en realizar una tarea de armonización entre normas que forman parte de un mismo ordenamiento jurídico -la Constitución-, utilizando las herramientas que la propia constitución prevé para resolver los conflictos normativos, tales como la interpretación conforme, y los principios *pro persona* y de *progresividad*.

Recapitulando, la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos, en el orden nacional, no significa tajantemente la imposición de ese orden sobre los preceptos nacionales, sino que se trata de un proceso de armonización, por medio del cual, se puede dejar de aplicar incluso el orden internacional, cuando la norma nacional prevea mejores condiciones para la protección del derecho, o a la inversa, conforme al principio *pro persona*.

En sí, el orden jurídico internacional en materia de derechos humanos, debe verse como derecho nacional, al estar incorporado en la Constitución. El bloque de constitucionalidad-convencionalidad, constituyen un parámetro mínimo de derechos, bajos los cuales deben ser interpretadas las normas, favoreciendo en todo tiempo a la persona, con la protección más amplia.

Lo anterior, implica que siempre debe ser utilizada como canon de interpretación, aquella norma que prevea mejores posibilidades para la protección de un derecho. Si una norma prevista en un tratado internacional, es más favorable a una persona para la protección de un derecho, que una de carácter nacional, debe aplicarse esa. Empero, si la nacional resulta más favorable que la internacional, debe privilegiarse la primera.

Sin embargo, la SCJN (2013) ha establecido en la resolución de contradicción de tesis 293/2011, que en caso de conflicto entre una norma de rango constitucional que imponga una restricción a los derechos, y un derecho humano previsto en la propia Constitución o el algún tratado internacional en la materia, debe prevalecer la restricción constitucional, lo que da pauta a que algunas restricciones a los derechos humanos previstas en nuestra constitución – como el arraigo domiciliario-, prevalezcan, a pesar vulnerar los derechos humanos.

El criterio adoptado por la SCJN, también origina que en el futuro, cualquier limitación o lesión a los derechos humanos, sea elevada a rango constitucional con la finalidad de justificar las violaciones a los derechos humanos. Tal y como sucedió con la reforma constitucional en materia política-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en la que se vulneraron una serie de derechos adquiridos de consejeros y magistrados electorales de los Estados, al preverse la conclusión anticipada de sus encargos, sin importar, que en muchos de esos casos, se trataba de magistrados que habían adquirido la inamovilidad judicial.

Es por todo lo anterior, que se propone que en caso de conflicto entre una norma de rango constitucional que establezca limitaciones a los derechos, y un derecho humano -con independencia de su fuente-, prevalezca aquella interpretación que favorezca con la protección más amplia a la persona, esto es, una interpretación de carácter progresista que potencie de la forma más amplia, el ejercicio de los derechos humanos.

Lo que nos lleva a que incluso las mismas normas constitucionales, tienen que ser interpretadas en conformidad con los criterios que permitan la protección más amplia a los derechos humanos, llegando al extremo de inaplicar aquellas normas de rango constitucional que lesionen los derechos humanos.

LISTA DE REFERENCIAS

- Carbonell, M. (2004). *Los Derechos Fundamentales en México*. México: UNAM-CNDH.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2015). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf
- Convención de Viena (1964). Recuperado de <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convencionviena.htm>
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos (1969). Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). Caso Myrna Mack Chang VS. Guatemala. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.doc
- . (2006 a). Caso Almonacid Arellano VS. Chile. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf
- . (2006 b). Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) VS. Perú. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011).
- . (2009). Caso Radilla Pacheco VS. México. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf
- . (2010 a). Caso Cabrera García y Montiel Flores VS. México. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf
- . (2010 b). Caso Fernández Ortega y Otros VS. México. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf
- . (2010 c). Caso Rosendo Cantú y otra VS. México. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf
- . (2011). Caso Gelman VS. Uruguay. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf
- Díaz, F. J. (2011). *Las Sentencias Interpretativas del Tribunal Constitucional*. México: Porrúa.
- Hitters, J. C. (2009). Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación (Criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos). *Estudios Constitucionales de Chile*, Vol. 7, N° 2, pp. 109-128.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas (2002). *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. México: Porrúa-UNAM.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2014). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf>
- Montoya, R. (2011 a). *Introducción al Derecho Procesal Electoral*. México: Flores editor y Distribuidor.
- . (2011 b). *Derecho Procesal Electoral*. México: Flores editor y Distribuidor.
- . (2012). *El Nuevo Paradigma del Control de la Constitucionalidad en Materia Electoral*. México: Flores editor y Distribuidor.

- Quiroz, E. (2005). *Teoría de la Constitución*. México: Porrúa.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013). Resolución de contradicción de criterios 293/2011. Recuperado de <http://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimiento id=556>
- . (2014). Tesis de Jurisprudencia J. 20/2014. Décima época. Recuperado de <https://www.scjn.gob.mx/saladeprensa/Documents/Boletin/2014/PDFs/TesisPleno25abral9may2014.pdf>
- . (2014). Tesis de Jurisprudencia J. 21/2014. Décima época. Recuperado de <https://www.scjn.gob.mx/saladeprensa/Documents/Boletin/2014/PDFs/TesisPleno25abral9may2014.pdf>

SUB REPRESENTACIÓN Y CONGRESOS FLEXIBLES

UNDERREPRESENTATION AND LEVELING SEATS

Recepción: 20 de abril de 2015

Aprobación para publicación: 13 de septiembre de 2015

Erick Alejandro Muñoz Lozano¹

Palabras claves

Representación proporcional, sub representación, congresos flexibles.

Keywords

Proportional representation, underrepresentation, leveling seats.

Pp. 69-80

Resumen

La reforma constitucional en materia político electoral de 2014 introdujo la obligación a cargo de las legislaturas estatales de establecer el límite de 8% de sobre y sub representación que un partido político, de acuerdo a su votación, puede alcanzar en la integración de sus congresos estatales. Estas directrices modificaron, sustancialmente, la forma de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, motivo por el cual se analiza los efectos y consecuencias de la sentencia emitida por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como la propuesta de incorporar los llamados congresos flexibles como una forma de preservar la representación de las fuerzas políticas minoritarias.

Abstract

The constitutional reform in the electoral political field of 2014 introduced the obligation in charge of the State legislatures to establish the limit of 8% of over and under representation that a political party, according to their votes, can achieve in the integration of their state congress. These guidelines

1 Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Magistrado Presidente del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua. erickmunoz@techihuahua.org.mx.

changed, substantially, the form of assignment of congressmen by the principle of proportional representation, therefore analyzes the effects and consequences of the sentence issued by the Monterrey Regional Chamber of the Electoral Supreme Court, as well as the proposal to introduce to the so-called flexible congresses as a way to preserve the representation of minority political forces.

Sumario: I. Sistemas electorales. II. Incorporación del principio de representación proporcional en el marco constitucional mexicano. III. El principio de representación proporcional en la nueva configuración constitucional. IV. Sub representación, caso Coahuila. V. Congresos flexibles, una aproximación al pluralismo ideal. VI. Lista de Referencias.

SISTEMAS ELECTORALES

El sistema electoral tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y elegir los métodos válidos a fin de convertir los votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno (Nohlen, 1998).

Así, podemos definir que un sistema electoral es aquel conjunto de mecanismos por medio de los cuales la voluntad de los electores se convierte en órganos de gobierno o representación política. En ese sentido, es una estructura intermedia del proceso a través del cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes.

Los sistemas electorales son estructuras complejas, por lo que se componen de diferentes elementos técnicos que pueden agruparse en las áreas siguientes: la distribución de las circunscripciones electorales, las formas de candidatura, votación, umbrales y la transformación de votos en escaños.

Ahora bien, la distinción primordial entre los sistemas electorales deriva en el principio de representación, por lo que existen tres tipos elementales: mayoría, representación proporcional y el mixto que es una combinación de ambos.

En el caso del sistema de representación por mayoría, los subsistemas más empleados son el de mayoría relativa, absoluta y ponderada, el primero consiste en que el ganador obtenga el mayor número de votos, su característica principal radica en su simplicidad, empero, presenta el inconveniente de que los grupos minoritarios no tienen representación. En cuanto a la mayoría absoluta, este sistema requiere que el ganador obtenga más del 50% de los votos depositados en las urnas y tiende a estar relacionado con la segunda vuelta. Por último, la mayoría ponderada exige un porcentaje de votos menor al 50% más uno, es decir regula un porcentaje de votos mínimo para obtener el triunfo, más un porcentaje de votos de diferencia entre el primero y el segundo lugar, por ejemplo, el 10%.

Sin embargo, existe una discrepancia en estos sistemas, la cual tiene que ver con los efectos de sobre y sub representación que se pueden producir en la conformación de los órganos legislativos, pues un partido puede acumular todos los cargos en disputa y así quedar sobre representado y por ende dejar a sus contrincantes subrepresentados.

El sistema de representación proporcional es empleado como un mecanismo que intenta aproximar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Este sistema tiene como finalidad que todos los actores políticos que habiendo alcanzado un respaldo ciudadano significativo participen en la integración del poder público, es decir, se atribuye a cada partido político un número equivalente de representantes atendiendo a su fuerza numérica obtenida.

En cuanto al sistema electoral utilizado en nuestro país, podemos apuntar que consiste en un sistema mixto preponderantemente mayoritario, el cual recaba las ventajas y bondades de los sistemas descritos anteriormente. Así pues, el sistema electoral empleado por el Estado Mexicano mezcla elementos de los mecanismos de mayoría relativa y representación proporcional.

INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL MARCO CONSTITUCIONAL MEXICANO

México en el año de 1976 vivía una compleja crisis económica y política, por lo que, al tomar posesión como presidente de la República el licenciado José López Portillo, consideró que el país necesitaba una serie de reformas estructurales que le permitieran retomar la estabilidad política.

Así, a fin de lograrlo, envió el 14 de abril de 1977 una comunicación al Secretario de Gobernación y al Presidente de la Comisión Federal Electoral para que este organismo, si así lo acordaba, invitara a las asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general, a presentar sus ideas en un marco de absoluta libertad, para que revisaran y estudiaran diferentes aspectos de una reforma destinada a vigorizar las instituciones políticas.

En dicha comunicación, López Portillo asentó que buscaba promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas, para que diversas fuerzas, aunque fueran minoritarias, participaran en la comunidad democrática, ampliándose las posibilidades de la representación nacional y garantizando la manifestación plural de las ideas e intereses que existían en el país.

El 21 de abril de 1977, la Comisión Federal Electoral realizó una sesión extraordinaria en la cual el Secretario de Gobernación manifestó que pretendía recabar opiniones, analizar posiciones divergentes para encontrar soluciones que pudieran impulsar la evolución política con el fin de lograr una mejor representación de las minorías, perfeccionar los métodos democráticos, depurar prácticas y desterrar deficiencias.

En ese sentido se llevaron a cabo reuniones públicas en las cuales se expusieron diferentes puntos de vista por parte de los representantes de los partidos políticos con o sin registro (Carpizo, 1980), organizaciones políticas, instituciones académicas y de ciudadanos.

Como consecuencia de las acciones implementadas el 6 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que modificó 17 artículos de nuestra constitución, con alteraciones que en su conjunto representaban la “reforma política” que el gobierno de la república había prometido y auspiciado.

Así, a efecto de explicar y entender el origen de la adopción del sistema de representación proporcional, es necesario y de suma importancia reproducir algunos de los argumentos más importantes que en aquella época, ante la falta de pluralismo político, externaron los legisladores en la tribuna de la Cámara de Diputados, en primer término, el Diputado del PRI Eduardo Andrade Sánchez señaló la importancia de incorporar el principio de representación proporcional como una forma de prever la posibilidad de que las minorías estén representadas en el legislativo, teniendo la posibilidad de expresar sus opiniones o convicciones en el seno del Congreso a través de medios lícitos. En ese sentido, las minorías, con una labor de proselitismo y con una acción de convencimiento, pueden llegar a convertirse en mayorías y acceder al privilegio que es, a la vez, la responsabilidad de gobernar (Cámara de Diputados, 1996).

Por otra parte el entonces diputado Eugenio Soto Sánchez (PARM) atinadamente apuntó que en la iniciativa de reforma de los artículos constitucionales del 51 al 54, se plantea para la integración de la Cámara de Diputados, como representantes de la nación, un aumento determinado de estos siguiendo un sistema de distritos electorales uninominales y plurinominales, con los que se obtiene una mayor representatividad de los ciudadanos en la Cámara de Diputados y se aumenta el incentivo para los ciudadanos al depositar su voto, al tener la seguridad de que las diversas corrientes de expresión y los grupos pequeños que manifiesten su sentir, inconformidad e ideología podrán intervenir debidamente legitimados a defender sus ideas, expresándolas y buscando la constitución de sus propios objetivos (Camara de Diputados, 1996).

La reforma de referencia fortaleció el proceso de democratización y entre las principales finalidades que alcanzó fueron: la no desestabilización del sistema político mexicano mediante la canalización de inquietudes políticas y sociales; permitió la representación nacional de fuerzas minoritarias en la cámara de diputados, congresos locales y municipios, con lo cual se garantizó la manifestación plural de ideas; auspició la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento; otorgó legitimidad a la representación política; fomentó mayor participación de los ciudadanos en la actividad política; fortaleció al poder legislativo para que ejerciera algunas funciones de control respecto al ejecutivo; consiguió que el gobierno contara con interlocutores válidos que representaran las fuerzas sociales; y reforzó la unidad nacional a través de la pluralidad en la representación popular (Carbonell, 2004).

La incorporación de dicho sistema mixto, preponderantemente mayoritario, para la elección de diputados en nuestro país se desarrolló a partir de una realidad histórica concreta, consistente en la existencia de un partido dominante, casi único, que buscó adaptarse al surgimiento de nuevas opciones políticas en el escenario electoral nacional.

Lo anterior, se encuentra replicado en los artículos 52 y 116, fracción II, párrafo tercero, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un producto de nuestro propio desarrollo histórico y de las particulares condiciones políticas. El hecho de haber optado por la elección de 300 diputados por el principio de mayoría relativa y de 200 por el de representación proporcional, proviene de dar una respuesta a las necesidades expresadas a través de la diversificación de los distintos partidos políticos.

EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA NUEVA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL

La reforma constitucional en materia político electoral, publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, modificó sustancialmente los subsistemas electorales locales al establecer, entre otras modificaciones, un novedoso catálogo de obligaciones para las entidades federativas entre las que destaca el límite del 8% de sobre representación e incorporación del 8% de sub representación que un partido político puede alcanzar en la integración de la legislatura local.²

Si bien, el artículo constitucional en comento, reconoció como principio fundamental en las elecciones estatales, el de representación proporcional como sistema electoral, adicional al de mayoría relativa en los términos de las propias disposiciones para la elección de los representantes populares, estos parámetros introducen un cambio fundamental en los subsistemas electorales adoptados por los Estados en el ejercicio de su libertad configurativa reconocida al legislador local, criterio que ha sido avalado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011), en la jurisprudencia con número de registro 160758, que reza: REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL.³

2 Artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

3 REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL.

Los artículos 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de 1977, conocida como "Reforma Política", mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece hasta nuestros días, en tanto que el artículo 116, fracción II, constitucional establece lo conducente para los Estados. El principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado; mientras que la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos

La aplicación de estas directrices impactan en la forma de asignación de curules por el principio de representación proporcional, el cual al incorporarse en el sistema electoral mexicano tuvo como objetivo impulsar y hacer efectivo el pluralismo político, otorgándole representación a las fuerzas políticas minoritarias que cuenten con un suficiente respaldo ciudadano a efecto de participar en la toma de decisiones y como una medida para contrarrestar la desproporción que origina el sistema mayoritario. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/1998, sostuvo:

La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Dicho criterio se reproduce en la jurisprudencia emitida por el mencionado pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1998), en materia constitucional, identificada con la clave P./J. 70/98, de rubro: MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.

De lo anterior, se colige que el sistema de representación proporcional adoptado por nuestro país nace con el fin de incorporar o de permitirles a las diferentes fuerzas políticas tener una representación acorde al respaldo ciudadano producto de una elección, de tal forma que se privilegia el pluralismo político ideal, es decir, se les otorgue voz a estas distintas formas de pensamiento en la toma de decisiones, lo que sin lugar a duda es el ideal de una democracia.

en su favor. Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. Ahora bien, la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas instituye la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios. En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas Legislaturas, pues la Constitución General de la República no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad.

SUB REPRESENTACIÓN, CASO COAHUILA

ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

De conformidad con la legislación electoral del estado de Coahuila, el 6 de julio de 2014 tuvo verificativo los comicios para la renovación e integración de la LX Legislatura del Congreso para el periodo 2015-2017. Concluido el cómputo estatal la autoridad administrativa procedió a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

En principio es de señalarse que el total de diputados que integran la legislatura es de 25; 16 electos por el principio de mayoría relativa (en adelante MR) y 9 por el principio de representación proporcional (en adelante RP). El porcentaje requerido para que los partidos políticos puedan tener derecho a la asignación de diputados de RP es del 2% de la votación válida en el Estado.

La siguiente tabla muestra la votación válida emitida obtenida por cada partido político (para obtener la votación válida emitida se descontaron a la votación total emitida, los votos nulos, los correspondientes a las candidaturas comunes y los emitidos para las candidaturas independientes) (Juicio de Revisión Constitucional, 2014).

Tabla 1. Votación por partido político

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN EMITIDA	PORCENTAJE DE VOTACIÓN
PRI	269,350	35.14%
PAN	176,837	23.07%
PUDC	47,950	6.26%
PPC	42,977	5.61%
PVEM	39,618	5.17%
PANAL	34,317	4.48%
PSDC	32,707	4.27%
PRC	26,294	3.43%
PRD	26,146	3.41%
PCP	22,192	2.89%
PJ	19,737	2.57%
PT	13,589	1.77%
PMC	9,525	1.24%
PRO	5,335	0.70%

* Estas cantidades se obtienen de la sentencia derivada del expediente SM-JRC-14/2014 de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

De dicha votación se desprende que 11 partidos alcanzan o superan el 2% de la votación válida en el Estado, sin embargo, es de señalarse que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo el triunfo en las 16 diputaciones de MR, por lo cual no participó en el procedimiento de asignación de diputados de RP al alcanzar el monto máximo de representaciones que por ambos principios podía obtener.

En ese escenario 10 partidos tuvieron el derecho a participar en la citada asignación, empero en razón de que únicamente existían 9 diputaciones de RP por distribuir, se determinó excluir al Partido Joven (PJ) al ser el que tenía menor votación. Así la autoridad administrativa asignó una curul a cada instituto político que alcanzó el umbral del 2%, sin observar el límite de sub representación plasmado en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución federal, lo que fue confirmado por el órgano jurisdiccional local.

CONSIDERACIONES DE LA SALA REGIONAL MONTERREY DEL TEPJF:

La Sala Regional determinó que la conformación del Congreso del Estado fue inconstitucional al transgredir las reglas de integración de los congresos locales, ya que el Partido Acción Nacional (PAN) se encontraba fuera de los límites permitidos por el citado artículo constitucional para la sub representación, lo anterior, en razón de obtener un porcentaje de votación del 23.07% y no ganó ningún distrito de mayoría relativa, para lo cual se le debía de garantizar el número de curules necesarios para alcanzar una representatividad mínima del 15.07%⁴ como compensación constitucional por sub representación.

En este sentido, observando el principio de sub representación las nueve diputaciones se distribuyeron entre los partidos políticos a los que se les reconoció el derecho a participar en la asignación conforme a su votación obtenida en forma decreciente, así el órgano legislativo quedó representado de la manera siguiente:

Tabla 2. *Distribución de diputados observando el principio de sub representación*

PARTIDOS POLÍTICOS	TRIUNFOS EN DISTRITOS MR	TOTAL DE DIPUTADOS	PORCENTAJE DE DIPUTADOS	PORCENTAJE DE VOTACIÓN
PRI	16	16	64%	35.14%
PAN	0	4	16%	23.07%
PUDC	0	1	4%	6.26%
PPC	0	1	4%	5.61%
PVEM	0	1	4%	5.17%
PANAL	0	1	4%	4.48%
PSDC	0	1	4%	4.27%
		25		

** Datos que se obtienen de la sentencia derivada del expediente SM-JRC-14/2014 de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

Con esta forma de integración del Congreso del Estado de Coahuila, se garantizó a decir de la máxima autoridad electoral el pluripartidismo, al cumplir con las reglas establecidas en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución federal, así como las disposiciones aplicables de la legislación local, asimismo ninguno de los partidos políticos se

⁴ A la votación obtenida por el PAN 23.07% se le resta ocho puntos porcentuales para evitar caer en el supuesto de sub representación, lo que arroja un resultado del 15.07% de representación mínima en la integración del Congreso del Estado (23.07-8=15.07).

encuentra fuera del límite constitucional de sobre o sub representación conforme a los índices de votación obtenidos.⁵

El criterio adoptado por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deja sin representación en el congreso local al: Partido de la Revolución Coahuilense (PRC), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Campesino Popular (PCP) y Partido Joven (PJ), los que en conjunto contaron con un respaldo ciudadano del 12.3%, dicho apoyo constituyen los llamados votos no útiles, al no contar con una representación, esto en menos cabo del pluralismo ideal, entendido como la integración de todas las fuerzas políticas con un respaldo suficiente que es lo que originalmente llevo a su incorporación en nuestra Carta Magna.

CONGRESOS FLEXIBLES, UNA APROXIMACIÓN AL PLURALISMO IDEAL

La sentencia descrita anteriormente dio lugar a tener un porcentaje considerable de ciudadanos (12.3%) sin representación, pese a que sus opciones políticas se situaron sobre el umbral legal mínimo para participar en la asignación de curules y con ello se vulnera el pluralismo político ideal, al no permitir el acceso de la mayor cantidad posible de partidos políticos con derecho a ello.

Ahora bien, del ejercicio de asignación de diputados de RP se obtiene que cada curul equivalió a un 4% del porcentaje de diputados, de tal forma que válidamente se puede afirmar que ese 12.3% de la votación, bajo ese esquema, debería equivaler a 3 curules.

El anterior silogismo evidencia la falta de proporcionalidad entre los votos obtenidos y la representación alcanzada vía curules, de ahí que se proponga una nueva reingeniería al subsistema electoral de los estados mediante la incorporación de los llamados escaños compensatorios “*Ausgleichsmandate*” desarrollado en Alemania, país que al igual que México emplean un sistema electoral mixto, es decir de mayoría relativa y de representación proporcional.⁶

Así se incrementa ligeramente el tamaño de la legislatura con diputados compensatorios en proporción a los escaños necesarios para dar representación a los partidos políticos que han alcanzado el mínimo constitucional para tener derecho a participar en la asignación de diputados de RP determinado por cada Estado y de conformidad con la fórmula electoral adoptada.

Lo anterior permitiría reducir los efectos negativos de los llamados votos no útiles, premia el pluralismo político ideal y se cumple con la regla de sub representación, como se demuestra enseguida.

⁵ Este criterio fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada con la clave SUP-REC-936/2014 y acumulados, de veintitrés de diciembre de dos mil catorce.

⁶ Al respecto es de señalarse que el Partido del Trabajo presentó, en el marco de la reforma electoral 2014, una propuesta para incorporar los congresos flexibles en las legislaturas estatales.

Para aplicar el sistema compensatorio en primer lugar se determina el tope máximo de diputados con los cuales se puede conformar una legislatura, esto sin dejar de lado que nuestro sistema electoral mixto es preponderantemente mayoritario, por lo que se toma como parámetro el que más se ajuste al adoptado para la elección federal de los 500 diputados, de los cuales 300 son de MR que representan un 60% y 200 de RP que equivalen a un 40%. En el caso en Coahuila se muestran los siguientes resultados:

Tabla 3 Aplicación del sistema compensatorio.

	TOTAL DE DIPUTADOS	MR	RP	VALOR DIPUTADO
Actual	25	16 (64%)	9 (36%)	4%
+1	26	16 (61.53%)	10 (38.46%)	3.84%
+2	27	16 (59.25%)	11 (40.74%)	3.70%
+3	28	16 (57.14%)	12 (42.85%)	3.57%
+4	29	16 (55.17%)	13 (44.82%)	3.44%
+5	30	16 (53.33%)	14 (46.66%)	3.33%
+6	31	16 (51.16%)	15 (48.31%)	3.22%

**Las tablas sombreadas no serán tomadas en cuenta, toda vez que no se ajustan al sistema mixto preponderantemente mayoritario. (Elaborada por el autor)*

De lo anterior se desprende que la legislatura se puede incrementar de 1 hasta en 4 diputaciones compensatorias al encontrarse dentro de los parámetros más aproximados al adoptado a nivel federal, por lo que para el desarrollo de la presente propuesta se considerara que la legislatura se puede incrementar hasta en 4 diputaciones como máximo, con lo cual el principio de mayoría relativa continua prevaleciendo sobre el de representación proporcional. Posteriormente se determina cuáles son los partidos políticos que participan en la asignación de diputados de RP de conformidad con el umbral establecido.

A continuación, se aplica la regla de sub representación, que como se había señalado aplica en el caso del PAN, el cual debe recibir una representación mínima equivalente a un 15.07% del total de diputaciones del congreso. Si se toma en consideración que la legislatura se puede incrementar hasta en 29 escaños⁷, al PAN le correspondería un total de 5 diputaciones que representan un 17.24% de Congreso del Estado, en consecuencia las restantes 8 curules se asignarían a los partidos PUDC, PPC, PVEM, PANAL, PSDC, PRC, PRD y PCP.

⁷ 29 escaños representan el límite máximo que se puede aumentar la legislatura local en virtud de encontrarse dentro de los parámetros seguidos por nuestra Constitución Federal y así se respeta el sistema mixto preponderantemente mayoritario.

Tabla 4. Conformación del Congreso aplicando la propuesta de diputaciones compensatorias.

PARTIDOS POLÍTICOS	TRIUNFOS EN DISTRITOS MR	TOTAL DE DIPUTADOS	PORCENTAJE DE DIPUTADOS	PORCENTAJE DE VOTACIÓN
PRI	16	16	55.17%	35.14%
PAN	0	5	17.24%	23.07%
PUDC	0	1	3.44%	6.26%
PPC	0	1	3.44%	5.61%
PVEM	0	1	3.44%	5.17%
PANAL	0	1	3.44%	4.48%
PSDC	0	1	3.44%	4.27%
PRC	0	1	3.44%	3.43%
PRD	0	1	3.44%	3.41%
PCP	0	1	3.44%	2.89%
		29		

*Elaborada por el autor

El PJ pese a superar el umbral del 2% sigue sin obtener una diputación, no obstante lo anterior, con la incorporación de los escaños compensatorios se alcanza una mayor representación en el Congreso del Estado al incluir 3 partidos políticos -PRC, PRD y PCP- que habían sido excluidos, lo que se observa en la siguiente tabla comparativa.

Tabla 5. Comparación del Congreso.

PARTIDOS POLÍTICOS	INTEGRACIÓN ACTUAL (25)				CON ESCAÑOS COMPENSATORIOS (29)			
	TRIUNFOS EN DISTRITOS MR	TOTAL DE DIPUTADOS	PORCENTAJE DE DIPUTADOS	PORCENTAJE DE VOTACIÓN	TOTAL DE DIPUTADOS	PORCENTAJE DE DIPUTADOS	PORCENTAJE DE VOTACIÓN	
PRI	16	16	64%	35.14%	16	55.17%	35.14%	
PAN	0	4	16%	23.07%	5	17.24%	23.07%	
PUDC	0	1	4%	6.26%	1	3.44%	6.26%	
PPC	0	1	4%	5.61%	1	3.44%	5.61%	
PVEM	0	1	4%	5.17%	1	3.44%	5.17%	
PANAL	0	1	4%	4.48%	1	3.44%	4.48%	
PSDC	0	1	4%	4.27%	1	3.44%	4.27%	
PRC	0	-	-	-	1	3.44%	3.43%	
PRD	0	-	-	-	1	3.44%	3.41%	
PCP	0	-	-	-	1	3.44%	2.89%	
		25			29			

*Elaborada por el autor

En consecuencia, con la propuesta expuesta se otorga representación a los grupos minoritarios que cuentan con el suficiente respaldo ciudadano, se refleja un mayor equilibrio entre el porcentaje de votación que le corresponde a un partido político y su porcentaje de representación, vía escaños, en la legislatura local.

LISTA DE REFERENCIAS

- Camara de Diputados. (1996). *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*. México: Comité de asuntos editoriales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Carbonell, M. (Ed.). (2004). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*. México: Porrúa.
- Carpizo, J. (1980). *La reforma política mexicana de 1977*. In I. d. México, *Anuario Jurídico VI 1979*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Juicio de Revisión Constitucional, 14/2014 (Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Septiembre 19, 2014).
- Nohlen, D. (1998). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

TRANSFORMACIÓN EN LA INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN JALISCO CON MOTIVO DE LA REFORMA DE 2014

Transformation in the integration of Jalisco
Electoral Tribunal in connection
with the Reform of 2014

Recepción: 17 de abril de 2015

Aprobación para publicación: 18 de septiembre de 2015

Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez¹

Palabras Clave

Integración, unificación, especialización, profesionalización.

Keywords

Integration, unified, specialized and professionalisation.

Pp. 81-95

Resumen

La reforma electoral, tanto constitucional como legal, en el año 2014, marca una transición en el modelo de impartición de justicia, entre otros. En tal caso, tuvo un impacto en la conformación e integración de los tribunales locales, de ahí que en el presente se aborde el del estado de Jalisco, no sin antes conocer un poco sus antecedentes, para así llegar a valorar la trascendencia de la reforma en la integración un órgano jurisdiccional sólido y unificado, especializado en la materia.

Abstract:

The constitutional and legal electoral reform from the last year, register a transition in the model of administration of justice, among others. The present case, had an impact in the formation and integration of local courts, from there, in the present will be addressed from the Jalisco state, not before knowing a little bit from their precedents, and by this getting to evaluate the reform transcendence in the integration of solid and unified as a jurisdictional organ specialized in the field.

¹ Abogado por la Universidad de Guadalajara; Magistrado Electoral de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. eugenio.partida@te.gob.mx

Sumario: I. Introducción. II. Definiciones. III. Antecedentes del Tribunal Electoral Local. IV. Modificaciones estructurales en la integración del Tribunal Electoral derivadas de la reforma político-electoral del 2014. V. Conclusiones. VI. Lista de Referencias.

INTRODUCCIÓN

La reforma político electoral acontecida en nuestro país en el año 2014, implicó una evolución progresista en diversos ámbitos del derecho electoral, por ejemplo, en la administración de los procesos electorales; la distribución de competencias nacionales y estatales; la participación política de la ciudadanía, e impactó también, desde luego, en la impartición de justicia en dicha materia en el ámbito del estado de Jalisco.

Precisamente, es en este último punto sobre el cual se ocupa el trabajo que nos atañe, en torno al nuevo rostro que las reformas dieron al órgano encargado de la impartición de justicia electoral en el estado de Jalisco; desde mi punto de vista, tendiente al fortalecimiento del Tribunal Electoral en su función esencial jurisdiccional, sin detrimento de otras funciones importantes, como es la divulgación de la cultura político-electoral, ya que las mismas fueron encauzadas a otros canales institucionales para su consolidación.

En ese sentido, en primer lugar haré una breve referencia a las definiciones y la evolución histórica de la autoridad jurisdiccional electoral de Jalisco.

DEFINICIONES

Como sabemos, dentro de nuestro estado de Jalisco, al igual que en muchas de las naciones modernas, existe la división de poderes, siendo la concepción clásica del poder ejecutivo, legislativo y judicial. Este último poder es el que tiene la encomienda de impartir justicia mediante la aplicación e interpretación de las leyes.

Tribunales que se encuentran dotados de jurisdicción y, que en palabras de Fernando Flores García (1993), se concibe como una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial.

El Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, al igual que otros tribunales de la materia electoral, ha transitado por diferentes estadios, mutando su naturaleza –como órgano gubernamental de carácter ejecutivo al judicial–, actualmente constituyéndose en un organismo constitucional autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, e independiente en sus decisiones, conforme las modificaciones de las últimas reformas constitucionales y legales de 2014.

La reforma puso el énfasis en la función primordial de cualquier Tribunal de impartir justicia, esto es, dirimir una contienda entre las partes expresamente regulada por las leyes sustantivas y adjetivas en el ámbito electoral; pues su actuar se circunscribe a resolver un procedimiento cuya finalidad es analizar controversias de naturaleza político-electoral (TTCMACC, 6 de abril de 2006).

Siendo así, más que la constitución de un nuevo organismo, prefiero indicar la transformación de uno existente, tanto interna como externamente, en búsqueda de una adecuación a las circunstancias actuales y las demandas por una impartición de justicia atenta a los principios de profesionalismo, excelencia, y especialización, sumándose así a los que rigen todo proceso electoral.

Precisamente sobre lo último, el Tribunal Electoral constituye un ente especializado conforme al cual los tribunales se encargan exclusivamente de ejercer la función jurisdiccional en la materia indicada.

La jurisdicción especial surge como respuesta a la división de trabajo y de la especialización por materias, dado que el Estado ha creado organismos que ejercen función jurisdiccional en materias que requieren un conocimiento profundo y determinado. Estos organismos se encargan de aplicar un proceso jurisdiccional que resuelva, en el momento en que declara o constituye derechos a favor de quienes hagan valer la acción legal respectiva y cuya resolución, inclusive, pueda ser ejecutable (Alvarado, 2002).

Por tanto, además de la propia naturaleza del Tribunal Electoral, se encuentra su reconocimiento legal como órgano especializado en la materia, constituyendo su función jurisdiccional, en una continuación materialmente judicial, aun cuando haya cambiado en su denominación.

Esta circunstancia motiva un estudio de la estructura en su integración, la cual puede representar nuevas oportunidades de consolidación en el ámbito jurídico, como se expondrá a continuación.

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL

La integración del órgano electoral en el estado de Jalisco, pasa por diversas etapas, las cuales básicamente son las siguientes:

CONTENCIOSO ELECTORAL.

Aquí nos referimos al Tribunal Electoral cuya funcionalidad era meramente administrativa (en un primer momento) y otra materialmente jurisdiccional, sin perder su naturaleza formal aun cuando se le dotaba de existencia jurídica y cierta autonomía.

En esta clasificación tenemos al Tribunal Electoral del Estado de Jalisco creado en 1948, por medio de la ley electoral atinente -circunscrita a los asuntos de municipales-. La norma jurídica señalaba que el Tribunal se integraba con cinco miembros (magistrados), cuyos cargos eran honoríficos y durante su encargo sólo disfrutaban de la jerarquía e inmunidades que correspondían a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, esto es así ya que dos de ellos se elegían de entre los magistrados del Supremo Tribunal señalado, dos más, eran propuestos por los partidos políticos registrados, y el quinto era nombrado por el Consejo de Notarios del Estado de Jalisco (*Ley Electoral del Estado de Jalisco*, artículos 59, 60, 62 y 63, 1948).

Como se advierte, se trataba de un Tribunal Electoral en el que se privilegió una composición plural en el que participaban tanto jueces como representantes de partidos políticos en igualdad de porcentajes y, un quinto magistrado que técnicamente fungía como factor de desempate; debiendo destacar como valor de esta conformación el que aun cuando se trataba de un órgano mixto político-jurisdiccional, se inscribe como el primer antecedente de judicialización de la actividad política.

Dicho Tribunal, como figura jurídica, se mantuvo por más de treinta años, y dada su naturaleza temporal se constituía exclusivamente en la época electoral. Fue hasta el año de 1979, cuando la función jurisdiccional se otorgó al entonces Consejo Electoral del Estado de Jalisco, de ese modo, dicho ente concentró tanto la función de organizar las elecciones, como la facultad de resolver también los medios de impugnación que surgieran en los procesos electorales y con motivo de las elecciones. Esto le daba una doble naturaleza, es decir, administrativa y materialmente jurisdiccional en lo referente a calificar las elecciones municipales que fueran objetadas (*Ley Electoral del Estado de Jalisco*, artículo 56, 1979); sistema que, dicho sea de paso, no garantizaba a plenitud la segunda de sus funciones, pues el Consejo Electoral se constituía materialmente como juez y parte, afectando con ello la percepción de su imparcialidad.

Por fortuna, este estado de cosas duró menos de una década, puesto que en el año de 1987, el legislador jalisciense promulgó una nueva *Ley Electoral del Estado de Jalisco*, cuerpo legal que en su articulado contenía el advenimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, al que se definió como un organismo jurisdiccional dotado de autonomía y personalidad jurídica propia.

Así, estamos en presencia de la primera autoridad electoral materialmente jurisdiccional, semejante al actual en cuanto a su naturaleza, por estar dotado de autonomía, pero sin la trascendencia de su funcionalidad como en nuestros tiempos, ya que no se le dotó de una competencia efectiva y vinculación en la ejecución de sus resoluciones, sin embargo, su trascendencia histórica radica en que por primera vez, se constituía un Tribunal en que se enfatizaba la independencia de sus funciones integrado con cinco magistrados propietarios y dos suplentes. (*Ley Electoral del Estado de Jalisco*, artículos 216, 217 y 219, 1987).

No obstante, esa idea esencial se vio desvirtuada en la medida en que las planillas para designar a los magistrados eran atribuidas, en primer lugar, a cada partido político registrado ante el Consejo Electoral del Estado. Los institutos políticos debían presentar sus propuestas ante el Congreso del Estado, quien lo designaba, o en su defecto, durante los recesos del Congreso, la diputación permanente era la que aprobaba los nombramientos de los magistrados electorales.

En 1994 se instauró el Tribunal de lo Contencioso Electoral, dejando de estar supeditado al Consejo Electoral local o a los partidos políticos en cuanto a su proceso de designación de integrantes. El Tribunal se conformaba por una Sala de Segunda Instancia, compuesta por cinco magistrados y dos Salas de Primera Instancia, que contaba cada una con tres magistrados, previéndose la designación de otros cinco más con carácter de magistrados suplentes. La designación de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso se hacía únicamente para el proceso electoral ordinario respectivo (*Ley Electoral del Estado de Jalisco*, artículos 348, 352, 359, 368 y 370, 1994).

Esta nueva conformación fortaleció la independencia de los magistrados respecto a su origen, pero su conformación fue un factor de debilidad institucional, debido a que se le diseñó conformándolo con una gran cantidad de juzgadores; aspecto que contrastaba con el hecho de que su periodo de actuación era muy corto, dada su temporalidad exclusiva de procesos electorales.

JUDICIAL ELECTORAL

Aquí nos referimos a la reforma constitucional y legal acontecida en nuestro país, desde noviembre de 1996, cuando se incluye al Poder Judicial de la Federación el Tribunal Electoral.

A nivel local acontece algo similar, pero hasta su publicación en el Periódico Oficial “*El Estado Jalisco*”, de fecha 28 de abril de 1997, se incluyó al Tribunal Electoral como parte integrante del Poder Judicial del Estado de Jalisco; esto se considera un paso muy importante en el fortalecimiento del Tribunal Electoral, puesto que su inclusión en uno de los poderes clásicos del Estado fortalecía su independencia de los poderes legislativos y ejecutivo, los cuales se eligen por elecciones democráticas.

Este Tribunal realiza una división en cuanto a su integración, atribuciones y competencias, entre otros aspectos, ya que, al pertenecer al Poder Judicial del Estado, la Ley Orgánica correspondiente desarrollaba el aspecto operativo y funcional del Tribunal, dejando en la ley electoral jalisciense lo concerniente al proceso electoral y los medios de impugnación.

Ahora bien, en cuanto a su conformación, fue una réplica de la estructura del anterior Tribunal, pues tenía dos Salas de Primera Instancia, integradas con tres magistrados cada una, y se preveía una Sala Superior, la cual estaba integrada por cinco magistrados y cinco suplentes (*Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco*, artículos 92 al 97, 1997) (*Constitución Política del Estado de Jalisco*, artículo 71, 1997).

En cuanto a la designación de los magistrados, quedó precisado que éstos serían electos por el voto de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado; en base a la propuesta de candidatos que realizarían los grupos parlamentarios, escuchando a los partidos políticos, instituciones de educación superior, colegios de abogados y demás organizaciones sociales y civiles (Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 69, 1997).²

Con motivo de dichas reformas, el Tribunal Electoral se incorpora fundamentalmente al Poder Judicial del Estado, asimismo, se emitió el Reglamento Interno de dicho Tribunal, el cual tenía por objeto regular en la esfera jurisdiccional, la aplicación de los medios procesales de impugnación, así como la organización, administración y funcionamiento del propio órgano jurisdiccional (Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, artículo 1, 1997).

Se estableció que existirían cinco magistrados suplentes, los cuales cubrían las ausencias temporales mayores de quince días y las definitivas de los magistrados propietarios; por lo cual se sumaban a los once titulares referidos. Pero cabe aclarar, que esta conformación era mientras existía proceso electoral, pues cuando concluía, funcionaba una Sala Permanente integrada por tres magistrados pertenecientes a la Sala Superior, entrando en receso todas las demás Salas.

Los magistrados que no integraban la Sala Permanente asumían las actividades señaladas por el pleno, principalmente: la de participación en las actividades relacionadas con la profesionalización del servicio; definición de criterios de jurisprudencia, capacitación, investigación, difusión académica en materia de justicia electoral; y en las iniciativas de leyes electorales (Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, artículos 7, 9, 10, 49, fracción XI, 50, 1997).

Pero además de ello, para cumplir con los fines de la ley y del reglamento, se podrían designar comisiones de magistrados, estas eran permanentes y transitorias, un ejemplo de las primeras eran las de gobierno y administración, cuyo titular era el Presidente del Tribunal. La Comisión de la Judicatura Electoral; Comisión Substanciadora; Comisión de Adquisiciones; Comisión Editorial; y Comisión de Docencia; eran integradas cada una por tres magistrados, uno por cada una de las Salas de Primera Instancia y uno de la Sala Superior, de manera que entre ellos se elegía a un coordinador (Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, artículo 53, 1997).

2 El Tribunal Electoral quedó integrado de la siguiente forma: Sala Superior: Eduardo Flores Partida, –Presidente– Felicitas Velázquez Serrano, Federico Castellanos Sánchez, Carlos González Durán y Benjamín Robles Suárez; Secretario General de Acuerdos, José Álvarez Solís. Primera Sala de la Instancia: María Verónica Martínez Espinoza, –Presidente– Abraham Castellanos Morfín y Alonso Godoy Pelayo; Secretario de Acuerdos, Alejandra Pimienta Encinas. Segunda Sala de la Instancia: Javier Prieto Aguilar, –Presidente– Marco Antonio Madrigal Sánchez y Jorge Zárate López, Secretario de Acuerdo, Gabriel González Velázquez (Aviso, 1997).

Como vemos, este modelo resultaba ser muy complicado, dado lo específico de sus funciones en procesos electorales, donde al final existía una posibilidad de que las resoluciones de primera instancia que recaían en los juicios de inconformidad, fueran del conocimiento de quienes habrían de revisarla en segunda instancia. En aquél tiempo –como ahora– todo se concentraba en la sede del propio Tribunal (Aviso, 1997).

Además, la multiplicidad de funciones encargadas preferentemente a los magistrados, los convertía en juzgadores de temporalidad, pues dejaban de juzgar en interproceso para convertirse en funcionarios judiciales sujetos al Pleno de la Sala Permanente, donde existían únicamente tres magistrados quienes de forma continua seguían conociendo y decidiendo las cuestiones sujetas a juicio electoral.

Lo anterior no pretende demeritar el desempeño de los magistrados en el ejercicio del cargo, sino hacer notar una estructura demasiado obesa en relación con las funciones encomendadas para el desahogo y resolución de los medios de impugnación presentados en un proceso electoral. Incluso, no se advierte un desarrollo permanente en la función juzgadora de los ocho magistrados que dejaban de integrar el pleno.

Para el año 2001, se presentó una reforma constitucional y legal en el estado de Jalisco, impactando en la integración del propio Tribunal, estableciendo en la Ley Orgánica, la conformación por cinco magistrados propietarios y cinco suplentes; eliminando las Salas de Primera Instancia y Segunda Instancia (*Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco*, artículos 85, 92 a 97, 2001) –aunque quedo un reducto del mismo en la ley debido a un error de técnica legislativa–, creando así un Tribunal Uniinstancial, con una Sala Permanente, integrada por tres de sus magistrados en etapa interproceso; y en proceso electoral, un Tribunal constituido en pleno por cinco magistrados.

Así también se crea el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral, el cual tiene actividad únicamente en etapa de interproceso y estaba a cargo de dos magistrados –quienes no integraban la Sala Permanente– (*Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco*, artículos 100 C y 100 D, 2001).³ Cabe identificar aquí la distribución de funciones entre magistrados cuando no había proceso, es decir, de facto había una clasificación de magistrados permanentes y magistrados capacitadores o de investigación.

En cuanto al Instituto, cabe decir que era dependiente del Tribunal y su objetivo se limitaba al estudio, divulgación y fomento de la cultura democrática, y la capacitación en todos los niveles, aparte de cuadros susceptibles de ocupar cargos dentro de la estructura electoral del Estado. Su integración directiva la constituían dos magistrados: uno de investigación y otro de capacitación, ocupados por los magistrados ajenos a la Sala Permanente (*Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco*, artículos 100 A-B-C-D, 2008).

³ Como consecuencia de lo anterior, la Sala Permanente quedó integrada con los Magistrados Abraham Castellanos Morfín, José de Jesús Covarrubias Dueñas y Eduardo Flores Partida, y al frente del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral quedaron los Magistrados Luis Martínez Rivera y Benjamín Robles Suárez, como Directores de Investigación y Capacitación, respectivamente (Aviso, 2001).

Esto nos mostraba una duplicidad de funciones, pero dejando observar una especialización jurisdiccional y sin clarificar mayores objetivos para consolidar una estructura encaminada a una carrera judicial electoral.

De hecho, el Congreso del Estado de Jalisco, desde la legislación orgánica instituyó mediante el decreto 24086/LIX/12, el Instituto Prisciliano Sánchez, como un órgano dependiente del Tribunal Electoral, con carácter permanente, que cuenta con reconocimiento de validez oficial de estudios para impartir estudios de maestría y doctorado en derecho electoral, rigiéndose por la ley, por el reglamento del Tribunal y el del propio de posgrado. Era conformado por un director, que era un magistrado a cargo del Instituto de Investigaciones o Capacitación Electoral del Tribunal, y varios jefes de área; cuando el Tribunal se hubiere instalado en pleno en tiempo electoral, las atribuciones de éste las dejará a cargo en uno de los jefes de departamento del Instituto, quién no recibía ninguna retribución extra a la de su nombramiento (*Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco*, artículos 100 N, 100 Ñ, 100 O, 2012).

En principio, debe reconocerse el papel del legislador local para determinar la creación de un Instituto encaminado a actividades educativas dentro del propio Tribunal Electoral, para así posibilitar su inclusión en el ámbito universitario como tal. Empero, de nueva cuenta se aprecia su dirección a cargo de un magistrado con tarea jurisdiccional al frente del Instituto de Capacitación, lo que pudiera significar una distracción de la función propiamente jurisdiccional electoral, por disposición de ley.

En el campo reglamentario, después de dos renovaciones del Tribunal, y catorce años de vigencia, se reforma el reglamento interior, estableciéndose que una vez que se haya decretado el receso del pleno del Tribunal Electoral e integrada la Sala Permanente, serán elegidos los directores de Investigación y de Capacitación de entre los dos magistrados que no hayan integrado dicha Sala, pudiéndose atender a las aptitudes personales y curriculares de cada uno de ellos (Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, artículo 66, 2011).

Estas modificaciones no demerita el avance para la consolidación académica, más en concreto lo respectivo al Instituto “Prisciliano Sánchez”, otorga actividades de ese tipo – principalmente posgrados– a quienes deben de especializarse en la impartición de justicia.⁴

Sin embargo, después de tener una reducción en el número de los magistrados electorales de 1997 para 2001; esto es, de once a cinco, estos últimos no asumieron las funciones de forma total, pues dos de ellos asumían funciones jurisdiccionales en los procesos electorales, y mientras este tiempo no lo fuere, eran directores, lo cual no abonó a la integración permanente y sólida de dicho Tribunal, ya que estos intervalos dificultaban la consecución

⁴ Es de aclarar que, en comparación con otras escuelas judiciales, como el Instituto de la Judicatura Federal del Consejo de la Judicatura Federal o el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, su dirección está a cargo de forma permanente por un director, cuya función es dicho encargo, pero esto ahondaremos más adelante.

de una carrera profesionalizante y especializada en la materia, particularmente en el ámbito jurisdiccional.

MODIFICACIONES ESTRUCTURALES EN LA INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DERIVADAS DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DEL 2014

La actual integración del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, se encuentra prevista en los artículos 68 al 71 (*Constitución Política del Estado de Jalisco*, 2014), y lo relacionado con el tema de estudio, el Tribunal es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento, e independiente en sus decisiones; se rige bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad, además, tiene a su cargo la función jurisdiccional local en materia electoral y de participación ciudadana.

En tanto, su ley orgánica adiciona, en el artículo 2º, que es un organismo constitucional autónomo, de carácter permanente, máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con la plenitud de jurisdicción y competencia que determinen las normativas en materia electoral (*Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco*, 2014).

Los magistrados electorales son electos por la Cámara de Senadores en los términos dispuestos en el ordinal 5º, del inciso c), de la fracción IV, del artículo 116, de la Constitución federal,⁵ y por lo establecido en la ley general en la materia; duran en el cargo siete años; se renovarán de forma escalonada y no podrán ser reelectos. El actual Tribunal se integra por cinco magistrados, entre los cuales será electo por ellos mismos, su presidente, quien durará en el cargo dos años, y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato (*Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco*, artículo 14, 2014).⁶

Como vemos, nos encontramos ante una renovación de la estructura del ente jurisdiccional, pues aun cuando permanecen los cinco integrantes o magistraturas, la naturaleza propia del cual está dotado ahora –un ente formalmente autónomo pero materialmente jurisdiccional, reconocido así por la propia legislación–, implica la modificación sustancial en varias de sus funciones materiales, debiendo destacar la eliminación de *salas interproceso* y *proceso propiamente dicho*, y la reducción del número de integrantes –en comparación con sus antecesores históricos–, de hecho, uno acorde con las cargas de trabajo que da mayor funcionalidad en pleno.

Debido a su naturaleza, en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, se derogan todas las disposiciones referentes al Tribunal. Al expedirse la Ley Orgánica del

5 “Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2015).

6 El 2 de octubre de 2014, el Senado de la República, en sesión ordinaria, designó como Magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco a: Everardo Vargas Jiménez, Rodrigo Moreno Trujillo, José de Jesús Ángulo Aguirre, Luis Fernando Martínez Espinosa y Teresa Mejía Contreras (*Aviso*, 2014).

Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, vuelven a incluirse las regulaciones antes contenidas en aquél, incluidas las figuras del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral, no así la del Instituto Prisciliano Sánchez (Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, artículo 29, 2014), y delegando a una posterior reglamentación su funcionalidad específica.

En cuanto al Instituto primero citado, ya no estará a cargo de un magistrado electoral, sino que su director será propuesto por el pleno del propio órgano jurisdiccional –a propuesta de su presidente–, del que dependerá y autorizará sus actividades y su programa general.

Ahora bien, el nuevo reglamento interno del Tribunal, desarrolla un poco más las funciones del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral, tendientes a implementar actividades de investigación, capacitación, formación y actualización, dirigidas a los servidores públicos en el ámbito electoral, los ciudadanos y los miembros de los partidos políticos (Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, artículo 52, 2015), estableciéndose destacadamente la figura del Director de dicho instituto, pero sin expresar –como se hacía anteriormente– que debía recaer necesariamente en algún magistrado.⁷

Esto representa un punto interesante, pues al dejar de existir dos Salas temporalmente definidas en la anterior legislación electoral, ahora los cinco magistrados conforman un único Tribunal, de temporalidad permanente, unificado, profesionalizado, sin distinción de tipos o categorías dependiendo si hay o no proceso electoral.

La nueva estructura organizacional del Tribunal muestra situaciones que tienden a especificar las funciones de los magistrados, dejando de diversificarlos para unificarlos, concentrándose así en la función jurisdiccional, lo que le dota de una fortaleza e independencia en la toma de sus decisiones.

Esto sin duda también logra una armonización con las características que debe poseer todo juzgador, las cuales se plasman en documentos de ética judicial.

Es evidente que aun el instituto puede estar bajo el mando y dirección de un magistrado –actualmente de una magistrada– perteneciente al órgano jurisdiccional, pero como se dijo con anterioridad, no es un mandato imperativo sino propositivo, quedando en manos de los propios titulares la designación del director.

Retomando el tema de las características de todo juzgador, se ha dicho que cualquier juzgador puede aprender dos verdades morales fundamentales: 1) El deber principal de un

⁷ En cuanto al Instituto Prisciliano Sánchez, es contemplado como una institución de educación superior, dependiente del Instituto de Investigaciones y Capacitación del Tribunal Electoral, con reconocimiento de validez oficial de estudios de posgrado, otorgado por la Secretaría de Educación Jalisco y la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, para impartir estudios de maestría y doctorado en derecho electoral, siendo un órgano permanente, que contará para su funcionamiento con un reglamento interno (Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, artículos 55-6, 2015).

juez es juzgar desde la perspectiva del derecho; y, 2) El juez debe desempeñar su función, en forma diligente y responsable (Cumbre Judicial, 2011). Dos principios que derivan de la impartición de justicia, y pueden ser sus directrices, cobrando una renovada vigencia con la reforma.

El hecho de quitar la temporalidad del proceso-interproceso electoral para volverlo constante, posibilita la situación de perfeccionar, actualizar y juzgar con nuevos paradigmas de los juzgadores, pues el constante desempeño judicial ahonda en los estudios, análisis y debates de los asuntos, máxime la amplitud de ser sometidos a su conocimiento asuntos que, de otra manera, no podrían conocer dado lo temporal de los encargos de algunos de sus integrantes en la Sala resolutora.

Sobre esto, es dable recordar lo señalado en el *Código Modelo de Ética Judicial Electoral*, al referir como dos principios de todo servidor judicial electoral: la excelencia como el perfeccionamiento de todo servidor judicial electoral, mostrando en todo momento calidad y esmero en las labores encomendadas, realizando de modo extraordinario el trabajo diario; así como el profesionalismo, constituido por la disposición de manera responsable de las propias funciones con relevante capacidad y aplicación, contando con los conocimientos técnicos necesarios y respetando la práctica jurídica común (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013).

Más aun, el entonces ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2003, Mariano Azuela Güitrón, señalaba como ideas para aplicar en el trabajo cotidiano al servicio de México, que: “La excelencia profesional se obtiene a través del estudio y profundización de cada asunto que de permanencia a los conocimientos; además, el estudio de la doctrina, la asistencia a cursos y conferencias, enriquecen la formación del criterio jurídico y aumentan la preparación en temas específicos”. Un juzgador con excelencia profesional y permanente actualización tiene mayor aptitud para impartir justicia pronta, completa e imparcial, como lo señala el artículo 17 de la Constitución (Cumbre Judicial, 22).

Por su parte, el también entonces ministro de la Suprema Corte, Guillermo I. Ortiz Maya-goitia, sobre el compromiso de ser juez, enfatizaba que para cumplir de manera íntegra con los principios que la Constitución señala para la función judicial (excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia), el juzgador debe estar en todo momento a la altura profesional y ética que exige el cargo (Cumbre Judicial, 35).

Que más clarificado ejemplo de ello es lograr esa especialización dentro de un Tribunal, con una reestructuración en su integración, específicamente de las atribuciones de los impartidores dentro del área propia de juzgar y delimitando las áreas de capacitación como una actividad accesoria, pero no menos importante que la impartición de justicia, sino simplemente como un sector también especializado que merece, al igual que el anterior punto, una profesionalización en su planificación, sin estar sujeto a los tiempos electorales.

Esto también es acorde a las consideraciones del Estatuto del Juez Iberoamericano, en donde se señala que el Poder Judicial debe evolucionar hacia la consecución o consolidación de su independencia, no como privilegio de los jueces, sino como derecho de los ciudadanos y garantía del correcto funcionamiento del Estado constitucional y democrático de derecho que asegure una justicia accesible, eficiente y previsible, siendo indispensable dar respuesta a la exigencia de poner la justicia en manos de jueces de clara idoneidad técnica, profesional y ética, de quienes depende, en último término, la calidad de la justicia (VI Cumbre Judicial, 2001).

En ese sentido, se ha logrado un avance con esta reforma y a la vez nuevos retos en la integración actual, siendo algunos de ellos la consolidación de la especialización técnica y profesional.

Relacionado con lo anterior, pudiéramos plantear un reto, un punto de lanza y guía: la constitución de una carrera electoral, pudiendo ser formalmente jurisdiccional.

Un proyecto sin duda ambicioso, pero plausible en la práctica, llevado a cabo el empleo de las herramientas adecuadas para ello. Se indica formalmente jurisdiccional, porque lo limitado de los cargos dentro del Tribunal local pudiera hacer pensar una estructura localizada a los alcances de lo que conocemos como carrera judicial –o en el caso, del organismo autónomo jurisdiccional–, pero sin duda, lo que se busca es la formación de cuadros que logren consolidar dichas posiciones tanto a nivel del estado de Jalisco como de otras entidades federativas.

No se trata de implementar un mecanismo de mera capacitación, sino profesionalizante y especializado. Recordemos que la carrera judicial federal adquiere su connotación, tal como la conocemos, a partir de 1994 (Carlos Báez Silva, 2003), pero tuvo que atravesar un proceso de institucionalización; esto es, un proceso por el cual se adquirió valor y estabilidad en la organización y en los procedimientos. A decir de Huntington (Carlos Báez Silva, 2003), la institucionalización atiende a cuatro criterios: adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia, ante ello el renovado Instituto de investigación y capacitación tendrá que realizar tareas renovadas en la materia.

Podríamos, incluso, llegar a hablar de la conformación de una escuela electoral, formal o materialmente jurisdiccional, debido a que su organización – como aquéllas– tienden a la academia y a la práctica, encargadas de formar, capacitar y actualizar de manera profesional y especializada a los miembros o personas interesados en el derecho electoral, a los de la judicatura – o entes públicos electorales– o a quienes aspiren o pertenecen a éste (Carlos Báez Silva, 2001).⁸

Solo el tiempo lo dirá.

⁸ El Instituto de la Judicatura Federal tuvo también inicios incipientes, donde un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación formaba parte de su estructura, para posteriormente delegarse a otros funcionarios judiciales (Magistrados o Jueces) y finalmente, a establecerse con un director encargado específicamente de su funcionalidad. *Cfr.* (Carlos Báez Silva, 2003 b).

CONCLUSIONES

El órgano jurisdiccional electoral de Jalisco ha transitado por varios modelos de integración, desde aquellos temporales sin profesionalización o especialización; un excesivo burocratismo de integrantes, a un número reducido y permanente en la función jurisdiccional.

Con motivo de las reformas constitucionales y legales de 2014, se plantea un nuevo escenario, donde se tendrá que aprender de experiencias pasadas para consolidar las presentes, en mira de un futuro más allá de un ámbito local.

La naturaleza jurídica del Tribunal, quien ha dejado de pertenecer al Poder Judicial y se ha convertido en un órgano autónomo, no debe ser motivo para dejar de seguir aprendiendo de la historia, de su propia historia, y replantearse así mismo una nueva funcionalidad en cuanto a su integración, desempeño jurisdiccional y de capacitación, tanto como de promoción de la cultura democrática.

De tal manera, que hay una integración permanente y atemporal, ejerciendo sus atribuciones sin depender de la existencia de procesos electorales o no, conformando un único pleno de cinco integrantes, constituyéndose en una institución de una dirección centralizada, de forma colegiada, viviéndola eficaz en su desempeño, y con un carácter de renovada independencia en sus funciones.

Existen grandes expectativas ante la nueva integración que tiende a lograr consolidar al Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, como un órgano de administración de justicia fortalecido en sus funciones, de carácter independiente, que garantiza a la ciudadanía jalisciense la tutela efectiva de su sistema democrático.

LISTA DE REFERENCIAS

- Arturo Alvarado Hernández. (Mayo-agosto 2002). Jurisdicción especializada. Revista de Derecho Privado del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Número 2, año I, 188.
- Aviso. (31 de julio de 1997). Sesión plenaria ordinaria. Abril 3, 2015, de Orden Jurídico SEGOB Sitio web: <http://ordenjuridicodemo.segob.gob.mx/Estatal/JALISCO/Reglamentos/JALREGL0115.pdf>.
- Aviso. Acuerdo mediante el cual se declara la instalación e inicio de funciones del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, organismo constitucional autónomo, de carácter permanente, máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y de participación ciudadana. Publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, Número 27, tomo CCCLXXX, el 16 de octubre de 2014.
- Aviso. 2001. Sesión plenaria celebrada el 24 de julio de 2001. Publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, Número 8, tomo CCCXXXIX, el 9 de agosto de 2001.
- Carlos Báez Silva. (2001). *El entrenamiento práctico en el Instituto de la Judicatura Federal-Escuela judicial: el caso de las prácticas de elaboración de proyectos y de dación de cuenta*. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Número 9. Segundo semestre, 412.
- (2003). *Los secretarios y actuarios en la carrera judicial federal mexicana*. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Número 15, 233.
- (2003 b). *La Escuela Judicial del Poder Judicial de la Federación: el Instituto de la Judicatura Federal. Reforma Judicial*. Revista Mexicana de Justicia, Número 2. Julio-diciembre, 386.
- Constitución Política de Estado de Jalisco. Publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, el 13 de julio de 1994. Última modificación publicada en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, Edición especial. No.38-A, el 28 de abril de 1997.
- Constitución Política de Estado de Jalisco. Publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, el 13 de julio de 1994. Última modificación publicada en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, Sección V, el 8 de julio de 2014.
- Constitución Política de Estado de Jalisco. Publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, el 13 de julio de 1994. Última modificación publicada en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, Sección V, el 8 de julio de 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Última modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de julio de 2015.
- Cumbre Judicial. (2011). *Ética Judicial. Justificación y necesidad de la ética judicial*. Marzo 22, 2015, de Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana Sitio web: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=cf0762fd-d301-4006-a90e-d80de30c1e94&groupId=10124.
- Fernando Flores García. (1993). *Jurisdicción*. En *Diccionario Jurídico Mexicano* (1884). México: Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Ley Electoral del Estado de Jalisco. Publicada en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, el 25 de septiembre de 1948.
- Ley Electoral del Estado de Jalisco. Publicada en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, Segunda Sección, el 5 de abril de 1979.
- Ley Electoral del Estado de Jalisco. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, el 10 de noviembre de 1987.
- Ley Electoral del Estado de Jalisco. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, el 30 de agosto de 1994.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, Sección II, el 1 de julio de 1997.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, Sección VI, el 17 de julio de 2001.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, Sección II, el 22 de enero de 2008.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, Sección II, el 20 de septiembre de 2012.
- Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, Sección VI, el 8 de julio de 2014.
- Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, Número 5, tomo CCCLXXXI, Sección V, el 20 de diciembre de 2015.
- Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, Sección II, el 11 de octubre de 1997.
- Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, Número 32, tomo CCCLXXI, Sección XLIV, el 13 de diciembre de 2011.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Asociación de Salas y Tribunales Electorales de la República Mexicana. (2013). Código Modelo de Ética Judicial. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. Amparo directo 364/2005. José Daniel Ruiz Sepúlveda. 6 de abril de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Meza Pérez. Secretaria: María de la Luz Garza Ríos.
- VI Cumbre Iberoamericana. (2001). Estatuto del Juez Iberoamericano. Marzo 31, 2015, de Cumbre Judicial Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia Sitio web: http://www.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?uuid=b8c3fb46-5a01-41b6-8b26-4957a8e946ea&groupId=10124.

EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2009 EN COLOMBIA, UNA REFORMA ELECTORAL DEL PODER

LEGISLATIVE ACT 01 OF 2009 IN COLOMBIA, AN ELECTORAL REFORM OF POWER.

Recepción: 14 de abril de 2015

Aprobación para publicación: 30 de julio de 2015

Ariadna Patricia Salas Rizo¹
Juan Camilo Cabrejo Gutiérrez²

Palabras clave

Reforma constitucional, Teoría de la elección racional, competencia política.

Key words

Constitutional reform, rational choice theory, political competition

Pp. 96-112

Resumen:

Este ensayo analiza el “Acto legislativo 01 de 2009” como un proceso estratégico de reforma constitucional en materia electoral en el que la llamada “coalición gobernante reformista” integrada por los políticos colombianos en el poder y amenazados por el cambio electoral, vislumbran sus propios intereses para modificar las reglas de la competencia política y para ganar una mayor legitimidad, lo anterior es observado bajo la Teoría de la Elección Racional postulada por Daniel Buquet, que permite concluir que el resultado de la reforma en mención fue mixto.

¹ Maestra en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en Derecho Público por la Universidad Panamericana y Máster en Democracia y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca. ariadna_90@hotmail.com.

² Abogado por la Universidad Externado de Colombia, Máster (DSU) en Derecho Administrativo por la Universidad Paris 2 y Máster en Análisis Económico del Derecho por la Universidad de Salamanca. juancamilocabrejo@hotmail.com.

Abstract:

This essay analyzes the “Legislative Act 01 of 2009” as a strategic process of constitutional reform in electoral, the called “reformist ruling coalition” composed of the Colombian politicians in power and threatened by the electoral change, envision their own interests to modify the rules of political competition and gain legitimacy, the above is observed under the Theory of Rational Choice postulated by Daniel Buquet, to the conclusion that the result of the reform in question was mixed.

Sumario: I. Introducción. II. Las reformas electorales como procesos estratégicos: conceptos básicos. III. Coyuntura crítica. IV. ¿Cómo se hizo la reforma? Resultados de la reforma. V. Conflictos. VI. Conclusiones. VII. Lista de Referencias.

INTRODUCCIÓN.

*“La lucha por el poder presidencial ha sido el factor determinante en la evolución del régimen político en el país y ha marcado la historia de las movilizaciones partidistas y las reformas políticas e institucionales”
Pedro Medellín Torres.*

El objetivo principal de este trabajo es identificar los intereses que los actores políticos que participaron en la reforma constitucional del pasado 12 de julio de 2009 en Colombia tuvieron para promover e impulsar el llamado “Acto legislativo 01 de 2009”, además de reconstruir el proceso de modificación constitucional para posteriormente evaluar en qué medida los actores pudieron cumplir con el cometido inicial de dicha reforma, asimismo, diferenciar el tipo de proceso que se llevó a cabo y definir hasta qué punto la reforma supuso una mayor inclusividad.

Es importante especificar que la reforma se centró en combatir un fenómeno social y de influencia peculiar en el sistema político colombiano, como lo es la llamada “parapolítica”³; mediante la modificación de varios artículos de la constitución, se establecieron las bases para aplicar sanciones tanto a los congresistas, partidos y movimientos políticos vinculados con grupos armados, narcotraficantes y paramilitares que avalaran las campañas de los

³ La parapolítica es el nombre con el que se conoce el escándalo político que se desató en Colombia después del año 2006, cuando se revelaron vínculos de políticos con grupos paramilitares (grupos armados de extrema derecha). Muchos de los jefes paramilitares desmovilizados continúan revelando supuestas alianzas con políticos y con narcotraficantes. Revisado el 27 de marzo de 2014 en: www.eltiempo.com/noticias/parapolitica

candidatos con dichas relaciones; asimismo, se legisló sobre la financiación de campañas políticas, la obligatoriedad del voto nominal o público de todos los miembros integrantes de corporaciones públicas designados por elección directa, la posibilidad de realizar consultas interpartidistas para la toma de decisiones o la selección de candidatos propios o por coalición a partidos y a movimientos políticos, la posibilidad de que un miembro pueda cambiar a otro partido o movimiento político para presentarse como candidato a elecciones, el umbral electoral para obtener personería jurídica fue incrementado, se especificaron las reglas para las suplencias o reemplazos parlamentarios, se ampliaron las funciones del Consejo Nacional Electoral, quedó regulada la doble militancia partidista, por último, se reguló la obligatoriedad de repetición de la elección presidencial, de gobernador y de alcaldes si en la primera vuelta el voto en blanco obtenía la mayoría simple.

Como antes se dijo, la reforma tiene sus antecedentes en la infiltración, que en un primer momento tuvo el narcotráfico y el paramilitarismo en el poder político colombiano, y que con el paso del tiempo fue de mayor incidencia.⁴ Y aunque este antecedente es el que impulsó de forma principal la reforma, el “Acto legislativo 01 de 2009”, como se observa, también supuso cambios importantes sobre el fortalecimiento del régimen de partidos y su financiamiento, las condiciones de competencia y la autoridad electoral en Colombia.

El estudio de esta reforma parte del enfoque de la teoría de la elección racional, en la que los políticos asumen su propio interés para evaluar las normas de competencia política, y en su centro radica la identificación de los intereses de los diversos actores que integraron una “coalición reformista”; el diagnóstico realizado por los actores, es decir las condiciones críticas que dispararon el proceso de reforma; además el contexto que se gestó, previo y durante la aprobación de la misma, conjuntamente se analiza si este proceso se llevó a cabo mediante imposición por parte de algunos actores o de negociación entre las coaliciones, asimismo, para abordar el tipo de resultado que se consiguió: inclusivo, mixto o excluyente.

En todo proceso de reforma electoral, para Buquet, surgen dos tipos posibles de reforma que dependen del tipo de coalición dominante que la promueva: las “coaliciones declinantes” son viejos partidos ganadores que se perciben a sí mismos, como futuros perdedores más temprano que tarde. En este caso, la propuesta reformista estaría orientada a relegitimar el sistema político y contendría normas inclusivas de forma de minimizar las posibles pérdidas. Las “coaliciones ascendentes”, en cambio, son partidos o movimientos que sustituyen a las coaliciones dominantes anteriores como consecuencia del viraje en las preferencias electorales. En este caso la propuesta reformista estaría orientada a mejorar la eficacia del gobierno con normas más excluyentes, para lograr maximizar las ganancias futuras (Buquet, 2007). Por lo tanto, derivado de la clasificación anterior, la “coalición Uribista” en este

4 Cuando el narcotraficante Pablo Escobar, se hizo elegir a la Cámara de Representantes en 1982 su votación y la de su fórmula equivalían a menos del 1% de la votación del Senado. En 1994, cuando se descubrió que el Cartel de Cali infiltró masivamente las campañas, lo que se conoce como el proceso 8000, los condenados representaron el equivalente a 8% de la votación del Senado y si se suman otros involucrados en el proceso, equivaldrían al 12% de la votación en el Senado. Los investigados por narcoparamilitarismo equivalen al 35% de las curules y al 25% de la votación de Senado en el año 2006. Datos tomados el 27 de marzo de 2014 en: www.cronicon.net/paginas/juicioauribe/img/Balance%20de%20la%20Parapol%EDtica.pdf.

caso representa la “coalición declinante”, mientras que la “coalición ascendente” es representada por los partidos que no hacían parte del gobierno, es decir, la oposición.

La hipótesis para el caso colombiano indica que la “coalición gobernante declinante”⁵ liderada por el entonces Presidente Álvaro Uribe Vélez, decidió promover reformas inclusivas para recobrar legitimidad en una situación complicada en la que se sentía amenazado por la “coalición perdedora desafiante” conformada por aquellos partidos que no hacían parte del gobierno⁶, con expectativas de maximizar sus opciones electorales para poder llegar al poder y quien cuestionaba fuertemente la intromisión del narcotráfico y el paramilitarismo dentro del gobierno, los nexos de los mismos con la “coalición gobernante declinante”, que junto al inminente escándalo paraparlítico y la herencia histórica sobre la expansión e infiltración del crimen organizado dentro de la vida democrática colombiana, fueron factores que convergieron para propiciar el ambiente idóneo para consolidar la reforma constitucional en mención.

Teniendo como base el trabajo de Daniel Buquet, se retoma el modelo propuesto por el autor, en el que claramente se adoptan ciertas dimensiones: la primera como se ha dicho, es la utilización de los supuestos de la teoría de la elección racional, llevada a cabo por políticos que, para llevar a cabo cambios que afecten el sistema político, se basan en el propio interés; se habla también de la existencia de la dimensión motivacional de los actores: la legitimidad y la eficacia, que en palabras de Lipset, podrían ser los dos atributos esenciales que requiere cualquier régimen político para ser considerado exitoso y que interactúan entre sí; por un lado un gobierno que ostenta legitimidad tendrá mayor facilidad para gobernar eficazmente y, por otro, la obtención de resultados esperados redundará en mayor legitimidad. Pero este círculo virtuoso puede devenir en vicioso, ya que un gobierno que no logra los resultados que busca, puede, por esa causa, perder legitimidad, lo que a su vez se tornará en obstáculo para el proceso de toma de decisiones e implementación de políticas (Buquet, 2007).

Esta investigación está sustentada en la revisión hemerográfica de algunos de los principales periódicos colombianos⁷, de publicaciones en diversas revistas y de sitios web creados para el debate de especialistas en el tema, y publicadas con motivo de la multicitada reforma constitucional⁸.

El texto se estructura en cinco principales contenidos, en el que se presenta una aproximación a los conceptos básicos sobre las reformas electorales, vistas como procesos estratégicos empleados por los actores políticos para el alcance de objetivos específicos y puntuales; el análisis de la coyuntura crítica de la reforma, es decir qué hechos antece-

5 Los partidos y movimientos políticos que conforman la coalición Uribista son: Partido Social de Unidad Nacional, Partido Conservador Colombiano, Partido Cambio Radical, Alas Equipo Colombia, Colombia Democrática, Movimiento Colombia Viva y Convergencia Ciudadana.

6 Principalmente el Polo Democrático Alternativo y el Partido Liberal Colombiano.

7 El Tiempo, El Espectador, El País.

8 Los sitios web son: www.lasillavacia.com y www.congresovisible.org

dieron y causaron el impulso de la reforma política, las etapas que los actores siguieron y los resultados que defendieron, para concluir con los logros que obtuvieron ante la aprobación constitucional. También se analizan los conflictos que surgieron en el camino de negociación, y se realiza una conclusión para puntualizar si esta reforma supuso una mayor inclusividad del proceso.

Debido a la particularidad y la importancia de ésta reforma en el contexto político colombiano, afirmando que no existe un sistema electoral óptimo y observando que las reformas electorales no convergen en un único formato, estos procesos se tornan en una cuestión relevante a explicar. Como las reformas son promovidas por una parte de la élite política que normalmente ocupa posiciones de gobierno y cuenta con apoyos mayoritarios, ya sea en el poder legislativo o entre el electorado, la explicación debe partir de los intereses de los actores y de las características del entorno dentro del que se mueven (Boix, 1999).

LAS REFORMAS ELECTORALES COMO PROCESOS ESTRATÉGICOS: CONCEPTOS BÁSICOS.

Siguiendo la concepción de Daniel Buquet, la cual identifica a las reformas electorales como un proceso político competitivo que se desarrolla dentro de un contexto democrático, en el que el proceso político competitivo implica la interacción de agentes con intereses variados o contrapuestos y un contexto democrático que exige el cumplimiento de ciertas reglas que legitimen el proceso (Buquet, 2007), se parte al análisis del “Acto legislativo 01 de 2009” identificando la coyuntura crítica que las coaliciones participantes tuvieron para promover dicha reforma.

El mismo autor, propone un modelo en el que se asume que las reformas son llevadas adelante por políticos que toman en cuenta su propio interés para evaluar las normas que regulan la competencia política. Por lo tanto, los políticos normalmente son proclives a aprobar modificaciones cuando supongan que éstas los van a beneficiar y por el contrario, son reacios a apoyar cambios que los pueden perjudicar (Buquet, 2007). En este caso, fenómenos como las denuncias por infiltración de grupos al margen de la ley en las instituciones políticas de Colombia⁹, otros actos de corrupción y la fuerte presión de la ciudadanía y los medios de comunicación, así como reclamos de los partidos políticos que se encontraban fuera de la “coalición gobernante reformista”, principalmente el Polo Democrático Alternativo, crearon la coyuntura política específica para que el gobierno nacional en turno presentara un proyecto de reforma política ante el Congreso de la República Colombiana. Era un intento de continuar el combate al grave conflicto social del paramilitarismo y el narcotráfico, inmiscuido en la vida cotidiana y también en la política, esto aunado a una creciente y diversificada sociedad, cansada de los golpes y la continua inseguridad que provocaban los grupos del crimen organizado, como parte de un azote constante a la ciu-

⁹ Se hace referencia a que en abril de año 2008 ya se tenían a treinta congresistas dentro del sistema carcelario colombiano por presuntos nexos con paramilitares y narcotraficantes, además a varios más en proceso de indagatoria y llamados a declarar ante jueces penales. Consultado el 27 de febrero de 2014 en: <http://www.prensaescrita.com/adiario.php?codigo=AME&pagina=http://www.elespectador.com>.

dadanía colombiana¹⁰. Para la “coalición gobernante declinante” era clara la necesidad de impulsar los cambios del “Acto Legislativo 01 de 2009”, ya que como es bien conocido uno de los principales cometidos del Presidente en turno, el político Álvaro Uribe Vélez, y que desde que tomó posesión de su primer mandato presidencial en el año 2002, era continuar con una lucha frontal contra los grupos criminales en Colombia, específicamente impulsó el programa de gobierno denominado “Política de Seguridad Democrática”¹¹ con el que se redujo la tasa de homicidios en el territorio colombiano, y que además de este objetivo sobre la seguridad, buscó introducir modificaciones al sistema político electoral que permitiera superar los obstáculos para la profundización de la democracia y del sistema de representación política de Colombia; no es extraño que dichas reformas se buscaran para debatir las varias acusaciones hechas al gobierno en turno por sus supuestas relaciones con los grupos criminales en mención, cuestión que ponía en peligro la popularidad del consolidado andamiaje político que había logrado construir Álvaro Uribe Vélez, desde la creación de la asociación que lo llevaría a ganar las elecciones presidenciales por primera vez: “Primero Colombia”, y que posteriormente, junto con otros cuadros políticos fundara el partido “Colombia Democrática”; era claro entonces que había que buscar la legitimación.

Aunque es muy común que los políticos, los partidos o incluso las organizaciones sociales propongan reformas, la aprobación de las mismas suele ser excepcional, ya que deben darse una combinación de factores para que sea factible ponerlas en práctica (tendencias económicas, políticas y sociales) (Freidenberg, 2009), que en conjunto forman una *coyuntura crítica* en la que se viabiliza la reforma, y que para el caso del “Acto Legislativo 01 de 2009” se analiza a continuación de forma más amplia.

En primer término, se requiere la presencia de un cambio significativo en las preferencias del electorado, porque si el contexto electoral es estable no existen incentivos para que los partidos dominantes promuevan una reforma electoral. En este sentido hay que enfatizar en la creciente reacción de la opinión pública que veía como para el año 2008, la prensa nacional reportaba que 34 de 102 senadores electos en 2006, el 33%, estaban ya siendo investigados por vínculos con el narcoparamilitarismo, así como 25 de 168 representantes a la cámara, el 15%.

10 Como lo explica Bibiana Andrea Clavijo Romero, durante las últimas décadas del siglo XX en Colombia asiste una etapa de protagonismos entre guerrillas, a un recrudecimiento de la violencia en el campo y en las ciudades, aparece el narcotráfico como nuevo actor en el conflicto, grupos paramilitares atentan contra la izquierda y líderes sindicales. En el año de 1990 se da la campaña a la presidencia más sangrienta en la historia del país, en la cual son asesinados cuatro candidatos presidenciales (Luis Carlos Galán, Jaime Pardo Leal, Bernardo Jaramillo Ossa y Carlos Pizarro) todos ellos perseguidos por líderes narcotraficantes en contra de sus propuestas de extradición.

11 Bajo el programa de gobierno denominado “Política de Seguridad Democrática” la administración del Presidente Uribe llevó a cabo la desmovilización de grupos paramilitares activos, lo cual tuvo como resultado una disminución en la tasa de homicidios en Colombia. Caracteriza a esta política, la participación por parte de la ciudadanía en el combate al crimen organizado en Colombia, mediante la creación de redes de cooperantes, la estimulación de deserciones dentro de grupos armados, la creación de unidades de soldados campesinos, el ofrecimiento de recompensas a informantes, y el aumento del presupuesto asignado a la defensa nacional, que junto con una mayor presencia de los órganos de seguridad a lo largo del territorio colombiano tuvo como resultado desmovilización, rendición de miembros integrantes de grupos organizados y un menor número de homicidios en el país en mención.

Adicionalmente se requiere que la “coalición reformista” tenga el poder suficiente para reformar el sistema electoral, lo que en contextos democráticos implica tener apoyo mayoritario (o, incluso, supermayoritario), ya sea en el parlamento, dentro de la población o en los dos ámbitos simultáneamente. Si se cumplen ambas condiciones (interés y posibilidad) la coalición partidaria dominante debe lograr acordar una reforma electoral que beneficie a todos sus miembros (Buquet, 2007); un ejemplo de este tipo de relaciones, son las que en el momento de la aprobación de la reforma tenía el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo en Colombia; en los países del mundo en los que existen ambos poderes, sacar adelante reformas y leyes requiere la interacción y las concesiones políticas entre ambos, y la “coalición gobernante declinante” sabía que era necesario negociar con los partidos opositores, quienes inicialmente cuestionaban y afirmaban que como principal obstáculo para aprobar el proyecto de reforma era el número de congresistas impedidos por procesos ante la Fiscalía General de la Nación, anticipándose a esto, Uribe propone sortear los impedimentos, plantea aplicar la reforma, sólo a los delitos cometidos después del 20 de julio de 2009, con esto no se afectaría el quórum del Congreso y sería posible una votación mayoritaria. Uribe entendía que ante una carga de acusaciones que desde el año 2006 se hacía a su figura por supuestas relaciones con grupos criminales y para conservar su popularidad y continuidad en el poder, debía aceptar que se avecinaba una “crisis política” que, asociada a una “disfunción” en el sistema electoral, estaba en la base del proceso de reforma electoral.

A continuación se muestra una tabla en la que se explican los tipos de coaliciones, sus objetivos para cambiar las reglas electorales, las estrategias que utilizan y el resultado de los procesos de reforma; para la “coalición gobernante declinante” será preponderante proteger su status político y maximizar la legitimidad política con reformas más inclusivas, mientras que la “coalición perdedora desafiante” busca mejorar la eficacia del sistema electoral en el futuro, por consecuencia mejorar también sus perspectivas en las siguientes elecciones mediante normas más excluyentes.

Tabla I. *Tipos de coaliciones, objetivos, estrategias y resultados posibles.*

TIPO DE COALICIÓN	OBJETIVOS DE CAMBIAR LAS REGLAS	ESTRATEGIA	RESULTADOS
Coalición gobernante declinante (está perdiendo apoyo)	Proteger su estatus político Maximizar la legitimidad política Mejorar sus posibilidades en el futuro, minimizando los costos	Busca amplios acuerdos (consenso)	Normas más inclusivas
Coalición perdedora desafiante (perdió la elección, pero sus expectativas suben)	Maximizar sus opciones electorales Cambiar el <i>status quo</i> Mejorar sus perspectivas en las siguientes elecciones Mejorar la eficacia del sistema electoral en el futuro	No busca el consenso	Normas más excluyentes

Fuente: Elaboración propia sobre la reforma constitucional de 2009 en Colombia (Acto Legislativo 01 de 2009), basada en el mismo modelo utilizado en el texto Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007-2008) de la Dra. Flavia Freidenberg.

Los diagnósticos críticos que elaboran las élites dominantes se pueden clasificar en dos grandes tipos: déficit de legitimidad o déficit de eficacia. En el primer caso la clase política comienza a ser crecientemente percibida como autoreferida y alejada de la ciudadanía, y en segundo, como bloqueada e incapacitada para desempeñar el rol de conducción que le corresponde. En cualquier caso, el grupo político dominante se enfrenta en el corto plazo al riesgo de ser desplazado del poder o al riesgo de no poder llevar adelante la tarea de gobierno y la percepción de este riesgo es lo que se constituye en el factor desencadenante del proceso de reforma electoral. (Buquet, 2007). Por lo tanto, la “coalición gobernante declinante” diagnosticó un déficit de legitimidad, pero era evidente que también existía un déficit de eficacia del sistema electoral vigente, lo que lo llevó a incluir reformas para maximizar la eficacia del gobierno y de las instituciones.

Además, el trabajo de Buquet se concentra en tres variables que a su decir son las más relevantes para describir la normativa correspondiente a la elección presidencial en términos de inclusión-exclusión. En primer lugar se considera la variable del método de elección o fórmula electoral mediante la mayoría relativa (MR) o el de la mayoría mediante doble vuelta (DV)¹². Los sistemas de DV son más inclusivos, por lo tanto, más preferibles que los de MR, porque permite que existan dos o más ganadores en la primera vuelta, en lugar de un ganador único que resulta una votación de MR, además porque desestimula el voto estratégico que incentiva el sistema de MR y, por lo tanto, favorecen las expectativas electorales de los partidos más pequeños. Por lo tanto, en contextos de incertidumbre y amenaza las “coaliciones declinantes” preferirán los sistemas de DV, cuanto más alto sea el umbral exigido para ganar en primera vuelta. En cambio, las “coaliciones ascendentes” deberían preferir la MR o un umbral más reducido de DV. La segunda variable es la duración del mandato expresada en años, la cual distingue que un mandato breve será más inclusivo, porque permitirá la rotación o recambios de gobierno con mayor frecuencia, esto conlleva a un mayor número de oportunidades para más actores, dentro de un mismo lapso de tiempo. Por lo tanto, una “coalición reformista” que se sienta amenazada debería optar por reducir la duración del mandato presidencial, mientras que una “coalición ascendente” preferirá extender la duración del mandato. La tercera variable se refiere a la reelección presidencial, que considera la posibilidad de que el presidente en ejercicio pueda postularse para un siguiente mandato consecutivo. En este caso una “coalición reformista” que se sienta apoyada popularmente, preferirá incorporar la reelección presidencial inmediata al ordenamiento electoral, particularmente cuando la figura presidencial sea un factor esencial de ese apoyo popular. En cambio, una “coalición declinante” optará por impedir esa posibilidad. (Buquet, 2007).

Hay que recordar que para el caso de la “coalición reformista”, quien en su líder encuentra la figura de Álvaro Uribe, la reelección consecutiva presidencial ya había sido aprobada

12 Buquet define que el sistema de MR implica que resulta electo en única votación el candidato que obtenga el mayor número de votos. En cambio, el sistema DV establece un umbral a superar para obtener el cargo en una primera votación, si ningún candidato supera el umbral establecido, se realiza una segunda votación, normalmente con los dos candidatos que obtuvieron más votos en la primera.

mediante una reforma constitucional en el año 2004, justo cuando el papel que se jugaba en el contexto democrático de ese entonces mostraba a una “coalición gobernante ascendente” con un gran apoyo que tuvo la capacidad de imponer dicha reforma¹³, en la que la fórmula electoral se constituyó por DV, con tipo mayoría de más del cincuenta por ciento en la primera vuelta y MR requerida en la segunda vuelta, en un ciclo electoral no recurrente, por periodo del mandato presidencial de cuatro años¹⁴.

Entonces, retomando la idea anterior, son reformas inclusivas que aportan legitimidad al sistema, eventualmente en detrimento de su eficacia, y favorecen los intereses de coaliciones gobernantes que se sienten amenazadas en contextos críticos: la incorporación de métodos de DV o el aumento del umbral requerido para obtener el triunfo en primera vuelta, la prohibición de la reelección inmediata y la reducción de la duración del mandato presidencial. Por el contrario, son reformas excluyentes que aportan eficacia al sistema, eventualmente en detrimento de su legitimidad, y favorecen los intereses de coaliciones gobernantes que cuentan con apoyo popular: el uso de métodos de MR o de umbrales reducidos, la adopción de la reelección inmediata y la prolongación de la duración del mandato presidencial. (Buquet, 2007). En cuanto al “Acto legislativo 01 de 2009”, promovido por la “coalición gobernante declinante”, recordemos que los cambios generados con la aprobación del mismo fueron: el establecimiento de sanciones a congresistas vinculados con grupos al margen de la ley, a partidos y a movimientos políticos que avalen campañas de candidatos con estas características, la financiación de campañas políticas, el voto nominal o público, las coaliciones interpartidistas, el cambio de partido, el umbral electoral para obtener personería jurídica, las suplencias o reemplazos parlamentarios, las funciones del Consejo Nacional Electoral, la doble militancia y el voto en blanco; del análisis de lo anterior, podemos observar reformas inclusivas, específicamente con el incremento de un umbral del 3% para mantener la personería jurídica y para poder participar en la asignación de escaños en el Congreso, el establecimiento de sanciones a congresistas, a partidos y movimientos políticos, la financiación de campañas mediante el sistema de anticipos por parte del Estado, el voto nominal de cuerpos colegiados, las suplencias en todas las corporaciones públicas y la repetición de las elecciones presidenciales, de gobernador y de alcalde si en la primera vuelta el voto en blanco obtiene la mayoría simple, pero también se impulsaron reformas excluyentes que evidentemente aportan eficacia al sistema, como la autonomía presupuestal y administrativa del Consejo Nacional Electoral con sus demás atribuciones, la habilitación a los miembros de corporaciones públicas, para que cambien de partido sin incurrir en inhabilidades y el permiso de realizar consultas interpartidistas en las que distintos partidos podrán escoger candidatos de coalición.

13 El 27 de diciembre de 2004, la reelección fue aprobada en el Congreso mediante el “Acto Legislativo 02 del 2004” después de ocho debates en Comisiones y sesiones plenarias. Datos consultados el 26 de abril de 2014 en: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-el-cual-se-reforman/3563/#tab=2> y en el Diario Oficial de la República de Colombia de fecha martes 28 de diciembre, número 45,775, año CXL en: http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.pdf?v_numero=45775.

14 En el caso de Colombia, la reforma que establecía la reelección presidencial inmediata fue promovida por una coalición popular que buscaba continuar en el poder.

En este supuesto la “coalición gobernante declinante” debió aliarse con otros actores para sacar adelante la reforma en la que el resultado fue mixto. A continuación, se muestra la clasificación en la siguiente tabla.

Tabla 2 Clasificación de la reforma electoral en Colombia.

PAÍS	AÑO	COALICIÓN	RESULTADO
Colombia	2009	Gobernante Declinante	Mixto

Fuente: *Elaboración propia sobre la reforma constitucional de 2009 en Colombia (Acto Legislativo 01 de 2009) basada en el mismo modelo utilizado en el texto: Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina, 2007. Daniel Buquet. De la Revista Uruguaya de Ciencia Política 16/2007.*

COYUNTURA CRÍTICA

El primer antecedente de las relaciones del paramilitarismo con la política, brota a la luz pública con la declaración en 2002 (después de las elecciones del Congreso) que realiza Salvatore Mancuso Gómez, uno de los principales jefes paramilitares en Colombia, en la que además de relatar los delitos cometidos por él como jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia (Grupo de extrema derecha), acepta la infiltración de su grupo en la Policía, el Ejército, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Secreta, y otros organismos estatales colombianos, además afirma, haber invertido dinero en logística para llevar gente a votar en la elección presidencial de Andrés Pastrana Arango y de Álvaro Uribe Vélez, que para el caso de la última, según el dicho de Mancuso, sólo se habían emitido recomendaciones para el sufragio por el entonces candidato, ya que el discurso de Uribe era similar al de los paramilitares.¹⁵ Lo anterior, hacía parte de un plan denominado por los propios grupos de autodefensas como la “Refundación de la Patria” que consistió, en primer lugar, en hacerse a la mayor parte de los cargos del Estado con el fin de apoderarse del mismo para posteriormente, al parecer, impulsar políticas que beneficiarían sus intereses, además de impunidad por sus acciones.¹⁶ Ante inminentes declaraciones y al observarse una alta tipicidad de votación registrada en zonas previamente tomadas por el paramilitarismo, y después de la celebración de varios pactos¹⁷ entre candidatos, políticos y paramilitares, los medios de comunicación ejercieron una importante presión a los partidos políticos, quienes fruto de

15 Estas declaraciones se dan mediante un escrito presentado a un Fiscal, en el marco de un proceso de confesión por el que recibiría beneficios jurídicos, el documento fue publicado parcialmente por medios locales. Posteriormente Vicente Castaño Gil, jefe paramilitar otorga una entrevista al diario la semana el 13 de junio de 2005 en la que señala: “Creo que podemos afirmar que tenemos más del 35 por ciento de amigos en el Congreso, y para las próximas elecciones vamos a aumentar ese porcentaje de amigos”. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/colombia-ex-jefe-paramilitar-salvatore-mancuso-dice-que-ordeno-336-asesinatos-256394.html> revisado el 27 de marzo de 2014.

16 López Claudia y Ávila Ariel: Así para junio de 2008 “...la Fiscalía reportó estar investigando 264 funcionarios públicos, 83 de ellos congresistas por presuntos vínculos con el paramilitarismo. Al cierre de esta publicación, en abril de 2010, la cifra había subido a 400 políticos de elección popular, de los cuales 102 son congresistas. De 87 de los 102 congresistas investigados se han recopilado pruebas en los procesos que adelanta la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, así como también de procesos contra 109 servidores públicos, 324 miembros de la fuerza pública y de otros 5,766 casos de ciudadanos involucrados con las actividades criminales del narcoparamilitarismo.

17 Entre los acuerdos y pactos entre los paramilitares con los políticos y candidatos se encuentran los de “Ralito”, “Chivolo”, “Pivijai”, “Reunión de Coordinación”, “Urabá”, “Magdalena Medio” y “Eje Cafetero-Caldas”. Estos sirvieron para acordar y postular a candidatos “amigos” a diversos cargos de elección popular y posicionarlos en funciones dentro del aparato estatal, lo que les permitiría a futuro diversificar sus fuentes de ingresos entre lo privado y lo público, obteniendo protección e inmunidad de los titulares en el gobierno e inclusive realizar operaciones de lavado de dinero con una mayor soltura.

cuestionamientos, algunos de ellos, tomaron la decisión de excluir de sus listas al Congreso en el año 2006 a algunos candidatos presuntamente vinculados con los paramilitares. Sin embargo, los “expulsados” fueron recibidos en otros partidos “Uribistas”, por lo cual en la práctica, no había habido ninguna depuración (Claudia & Sevillano, 2008).

En noviembre de 2006 la Corte Suprema de Justicia colombiana, ordenó la detención de tres congresistas por presuntas relaciones con paramilitares¹⁸, lo que desató el escándalo y las posteriores detenciones de otros políticos vinculados con la parapolítica. Esto derivó en un creciente cuestionamiento por parte de la sociedad ante la deslegitimación del Congreso, por ser en su mayoría congresistas los llamados a rendir cuentas. Es así como se comenzaron a evaluar las diversas alternativas para frenar la intromisión de la delincuencia en la vida política de Colombia.

El contenido del proyecto de reforma constitucional en mención, presentada en el año 2008 y aprobada en el 2009, fue debatido por diversos sectores de la sociedad civil y actores políticos, incluso se cuestionaba la posibilidad de que no pudiera ser aprobado, por el riesgo de no encontrar quórum del Congreso para sesionar, debido a procedimientos instaurados por la Fiscalía General de la Nación a varios congresistas, acusados de presuntos nexos con organizaciones criminales, se hacía referencia a un órgano que dotado de soberanía popular, era en su mayoría ética y moralmente impedido para resolver sobre el proyecto de reforma en mención, fue así como surgió el término de “Silla Vacía”, como una especie de sarcasmo, o más bien una cruda realidad, ante la posibilidad de tener que dejar la curul o el espacio ganado en elecciones por parte de los congresistas, resultado del vínculo parapolítico que se había descubierto tener en el pasado, quedarían así vacías las sillas de los congresistas.

Para la mayoría de la sociedad la aprobación de dicha reforma, era el acto de penitencia que permitiría iniciar la ruptura de esa macabra alianza entre el poder político, de alcance local, regional y nacional con las empresas del terror asociadas con el narcotráfico. Es así como ante esta realidad inminente y con la necesidad de mantenerse en el poder y ganar legitimidad, la “coalición gobernante declinante” representada por el gobierno en turno y sensible ante dicha demanda promueve el proyecto de reforma constitucional del “Acto legislativo 01 de 2009”. Es decir, tan pronto como la arena electoral cambia (debido a la entrada de nuevos votantes o un cambio en sus preferencias), los partidos gobernantes se entretienen cambiando el sistema electoral, en función de dos condiciones principales: el surgimiento de nuevos partidos y la capacidad de coordinación de los viejos partidos gobernantes (Boix, 1999).

Asimismo, la reformas deben sortear dos obstáculos entrelazados para resultar viables: el cumplimiento de una serie de formalidades y la búsqueda de un acuerdo político (Buquet, 2007); ya se veía en el mes de octubre del 2008 como la bancada contraria al grupo de

18 Álvaro García Romero, Jairo Enrique Merlano y Erik Morris.

Gobierno en el Congreso, le ponía presión a la discusión y aprobación de la reforma, al no asistir a las sesiones los congresistas en diversas ocasiones propiciaron falta de quórum para la discusión del “Acto Legislativo 01 de 2009”, propiciando debates en los cuales se develaban los vínculos de ciertos sectores del gobierno con los grupos armados paramilitares. El Gobierno de Uribe atravesó una de sus peores crisis en el Congreso, la coalición Uribista que solía tener un comportamiento cohesionado y lograba mayorías con facilidad, actuó descontrolada, al punto que la reforma electoral que se describe se vió en peligro de sucumbir, la “coalición perdedora desafiante” mostró en ese momento tener bajo control las acciones en el Congreso, lo que provocó en Uribe la pérdida de paciencia¹⁹. En ese momento la oposición mostró liderazgo e hizo uso de su papel de contrario; la lectura que la “coalición perdedora desafiante” tuvo en el Congreso, fue que la “coalición gobernante declinante” estaba deteriorada porque el Presidente Álvaro Uribe Vélez no había promovido un liderazgo al interior de su Gobierno y su partido, “Y como 2009 es un año preelectoral, la gente comienza a desligarse, ninguno manda a otro, y todos son competidores para mantener o regresar a sus curules”²⁰, “Si el Presidente Uribe ha perdido la gobernabilidad de su bancada es porque tiene a una figura “deteriorada”, por cuenta de las investigaciones contra él, eso tiene costos y esos son la falta de gobernabilidad del Presidente sobre su propia bancada”²¹.

¿CÓMO SE HIZO LA REFORMA? RESULTADOS DE LA REFORMA

En muchos episodios de la historia colombiana sectores políticos con intereses particulares han buscado desvirtuar la democracia a través de instituciones que han sido diseñadas para garantizarla. Es así como sucesivos proyectos y reformas políticas han hecho curso por el Congreso intentando superponer el poder y las potestades del ejecutivo sobre las demás ramas del poder público; o de otra parte acomodar las reglas de juego en beneficio de las colectividades con mayoría legislativa. (Clavijo Romero & Arboleda Arango, 2009). El resultado depende también del proceso político a través del cual se concrete la reforma en función del poder y la homogeneidad con los que cuente la “coalición reformista”. Si se da un proceso de *imposición* de una coalición reformista con intereses homogéneos (ya sea declinante o ascendente) podemos esperar que el resultado se aproxime bastante a algunos de los tipos puros de reforma. En cambio, si la coalición reformista original debe ampliarse con otros actores para viabilizar la reforma, es más probable que se obtenga un resultado *mixto*. En el caso del “Acto Legislativo 01 de 2009”, la “coalición reformista” tuvo que hacerse

19 El Presidente Álvaro Uribe, preocupado porque en el Congreso no caminaba el proyecto de reforma, reprendió, según testigos, a sus ministros, ya que les había sugerido a los “pesos pesados” del gabinete ir a la plenaria del Senado a rodear al ministro del Interior, Fabio Valencia Cossio, quien se jugaba una de sus últimas cartas para salvar la reforma política. El único que se asomó con timidez fue el canciller Jaime Bermúdez, y Valencia, en solitario, no pudo hacer nada para evitar las maniobras de la oposición y del Partido Cambio Radical, que pusieron contra la pared la reforma política, y plantearon al Gobierno que la concertara con el Polo y el Partido Liberal, que habían ofrecido acompañar el proyecto.

20 Declaraciones para el Diario el País del Senador Héctor Helí Rojas Jiménez publicadas el mes de diciembre de 2008 en la nota periodística: *La coalición uribista pierde el “control” en el Congreso*, consultado el 9 de marzo de 2014 en: <http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Diciembre132008/nal1.html#>

21 Declaraciones para el Diario el País del Senador Gustavo Petro, publicadas el mes de diciembre de 2008 bajo la nota periodística: *La coalición uribista pierde el “control” en el Congreso*, consultado el 9 de marzo de 2014 en: <http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Diciembre132008/nal1.html#>

de aliados y llegar a un consenso con los otros grupos parlamentarios y principalmente con los partidos de oposición para que pudiera ser aprobada la reforma constitucional electoral en mención, por lo tanto, podemos hablar de un resultado mixto.

A continuación, se muestra representado mediante una tabla el modelo general de reformas electorales expuesto por Daniel Buquet.

Tabla 3. Modelo general de reformas electorales

CONTEXTO	TIPO DE COALICIÓN	TIPO DE PROCESO	TIPO DE RESULTADO
Proceso de cambio electoral	Declinante: viejos partidos amenazados por el cambio electoral.	IMPOSICIÓN	INCLUSIVO
	Ascendente: nuevos partidos favorecidos por el cambio electoral.	NEGOCIACIÓN	MIXTO
		IMPOSICIÓN	EXCLUYENTE

Fuente: Elaboración propia sobre la reforma constitucional 2009 en Colombia (Acto Legislativo 01 de 2009) basado en el mismo modelo utilizado en el texto Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina, 2007. Daniel Buquet. De la Revista Uruguaya de Ciencia Política 16/2007.

Conociendo el tipo de proceso y resultado empleado por las coaliciones en el “Acto Legislativo 01 de 2009”, a continuación, se presentan los resultados de la misma, en los que se especifican con puntualidad los cambios aprobados.

- Sanciones a candidatos, a miembros de corporaciones públicas y a partidos y movimientos políticos: Los cambios introducidos en los artículos 107 y 134 de la Constitución establecen que los partidos políticos serán sancionados con multas, devolución de recursos otorgados por el Estado para campañas políticas y/o pérdida de personería jurídica, por avalar candidatos que resulten, a la postre, condenados por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o por delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. Así mismo, la Reforma determina que los partidos no podrán reemplazar con otro candidato de la lista a los miembros condenados por los delitos previamente nombrados, por lo que la curul deberá permanecer vacía²².
- Financiación de campañas: Además de establecer el sistema de anticipos, mediante el cual los partidos recibirán los recursos estatales para la financiación de campañas y de consultas internas previamente al proceso de elección, los cambios introducidos en el artículo 109 de la Constitución prohíben toda financiación proveniente de personas naturales o jurídicas extranjeras y de grupos con fines antidemocráticos y contrarios al orden público.
- Consejo Nacional Electoral: Este organismo tendrá autonomía presupuestal y administrativa, ejercerá una función de veeduría y regulación en las actividades

²² Se refiere al antes mencionado concepto de “Silla Vacía”.

electorales, será el encargado de distribuir los aportes estatales a la financiación de campañas y consultas internas, y podrá revocar la personería jurídica de partidos y movimientos políticos.

- Consultas interpartidistas: Se permitirán las consultas populares o interpartidistas en las que distintos partidos podrán escoger candidatos de coalición o para la toma de decisiones internas.
- Cambio de partido: A pesar de que los cambios introducidos en el artículo 107 de la Constitución determinan que los miembros de un partido o movimiento político que deseen presentarse a elecciones por un partido distinto deben renunciar a la curul por lo menos 12 meses antes del día de inscripciones, habilita a los miembros de corporaciones públicas, por un espacio de 2 meses siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2009, para que cambien de partido sin incurrir en inhabilidades.
- Personería jurídica: La personería jurídica de los Partidos Políticos se obtendrá con el 3% de los votos válidos en elecciones de Cámara de Representantes y Senado (y no con el 2%, como lo establecía la Constitución antes de la Reforma). Lo anterior, con el fin de reducir el número de partidos participantes en el Congreso y evitar a los llamados partidos de garaje, es decir, aquellos que se crean con muy pocos participantes y en los cuales se apoyaron varios candidatos en entredicho, con el fin de no acudir a los partidos políticos más grandes y más importantes del país.
- Voto nominal: El voto de cuerpos colegiados de naturaleza representativa elegidos directamente será nominal y público. La práctica del “pupitrazo”, mediante la cual una votación se decidía por un golpe de los representantes sobre el pupitre, será eliminada. Ahora, todas las votaciones deben ser discutidas y quedar obligatoriamente registradas y publicadas. Al lado del nombre y el apellido del congresista será registrada su votación particular.
- Suplencias: Las suplencias sólo podrán ocurrir en caso de muerte, incapacidad física absoluta, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución y pérdida de investidura. Si el miembro de la corporación pública ha sido condenado por delitos relacionados con crímenes de lesa humanidad, vínculos con grupos ilegales o delitos contra los mecanismos de participación democrática, no podrá ser reemplazado.
- Voto en blanco: Si en la primera vuelta presidencial o en los comicios para elegir gobernador y alcalde el voto en blanco (dentro de los votos válidos) obtiene mayoría simple, se repetirá la elección.²³

23 Información consultada en <http://www.congresovisible.org/democracia/reformas/2009/> el 25 de febrero de 2014.

CONFLICTOS

Son muchas las críticas que se realizaron al texto final de la reforma en mención, la mayoría de éstas sostienen que el texto no responde a los objetivos por los cuales fue inicialmente creado y no logró la depuración del paramilitarismo que en la clase política se encontraba legislando en el Congreso. Así una reforma que buscaba depurar un Congreso acusado de vínculos con actores ilegales, no tuvo ningún carácter retroactivo ni sancionó las prácticas en las que incurrieron los congresistas y candidatos para las elecciones del año 2006. Otra de las grandes críticas a la reforma es que facilita para ciertos casos la doble militancia y el transfuguismo, así lo han considerado algunos de sus detractores cuando hacían referencia a la posibilidad de realizar consultas interpartidistas y con esto permitir coaliciones en las elecciones. Senadores afirman que por encima del transfuguismo el tema de fondo, ante la permisividad de cambiar nuevamente de partido, es que lesiona gravemente la conformación de ideologías claras y sólidas al interior de los partidos políticos. José Gregorio Hernández Galindo sostiene que *“Colombia es un país que va en retroceso. El inconveniente que existe no es que se volteen, es que no hay respeto por los ideales y ese es el problema de fondo y no de forma”*.²⁴ Así, uno de los temas de mayor tensión es el que se refiere al aumento del umbral al 3% para obtener y conservar la personería jurídica; y el umbral de representación del 3%, aquel mínimo de votos necesarios para poder entrar a participar en la asignación de escaños. Este es uno de los puntos más sensibles para los movimientos políticos independientes de menor tamaño y para los grupos significativos de ciudadanos quienes son los directamente afectados por la reforma. Su futuro depende de la participación que obtienen estas agrupaciones. (Clavijo Romero & Arboleda Arango, 2009).

Por lo anterior y por la complejidad para lograr los consensos, la reforma²⁵ atravesó obstáculos para su aprobación, sin embargo el 14 de julio del año 2009 y mediante su publicación en el Diario Oficial de Colombia entró en vigor el “Acto Legislativo 01 de 2009” producto al fin del acuerdo político.

Hay que señalar, igualmente, que la expulsión del congreso de aquellos candidatos condenados por sus vínculos, no ha dado frutos deseados en cuanto a la depuración del mismo. Actualmente, la práctica que se ha utilizado es hacerse elegir por interpuesta persona, es decir, postular a las elecciones a “ahijados políticos” que reciben el caudal electoral de sus “caciques” investigados o condenados. Así, se estima que, para las elecciones al Congreso de 2014, 70 congresistas tendrían vínculos con paramilitares, 33 senadores y 37 representantes a la Cámara habrían accedido al Congreso como herederos de la parapolítica²⁶.

24 Hernández Galindo, José Gregorio, citado por: Clavijo Romero, Bibiana Andrea. Reforma Política y Reección, 2009, Bogotá Colombia.

25 Se refutaba que, tanto en los escándalos, como en el trámite del proyecto mencionado, los principales protagonistas habían sido miembros de la “coalición Uribista”, afín al Gobierno. Y esto sin duda afectaba la legitimidad de su agenda legislativa y la gobernabilidad. A pesar de actuar como una aplanadora cuando de aprobar proyectos se trataba, contrario a lo que se pensase, esas mayorías eran frágiles. No estaban constituidas por verdaderos partidos, con liderazgos y proyectos políticos definidos, sino por sectores que parecían más interesados en satisfacer sus intereses burocráticos y los de sus amigos. Además, su supervivencia parecía estar más ligada a la popularidad del Presidente Uribe. Datos consultados en el Diario el Espectador el 27 de febrero de 2014, <http://www.prensaescrita.com/adiario.php?codigo=AME&pagina=http://www.elespectador.com>.

26 Datos consultados el 23 de enero de 2015 en: www.elcolombiano.com/70_congresistas_tienen_vinculos_con_paramilitares_leon_valencia-AGEC_305647.

CONCLUSIONES

La reforma constitucional electoral en Colombia denominada “Acto Legislativo 01 de 2009” ideado como un proceso estratégico para obtener claras reformas al régimen de partidos y a las condiciones de competencia electoral, logró dar el primer paso respecto a su principal cometido: el establecimiento de sanciones para los partidos y movimientos políticos que avalaran delincuentes y miembros del narcotráfico y el paramilitarismo; además se dio en una coyuntura crítica en la que la “coalición gobernante declinante” necesitaba ganar legitimidad mediante la negociación y el consenso político con la “coalición perdedora desafiante” para lograr satisfacer los intereses de ambos actores.

Según los postulados de la Teoría de la Elección Racional postulada por Buquet, los sistemas políticos democráticos requieren tanto de legitimidad cuanto de eficacia, es por ello que las reformas que más favorecen la estabilidad política deberían tener una composición mixta, resultado que se obtuvo en el “Acto Legislativo 01 de 2009” derivado de la negociación entre la “coalición gobernante declinante” y la “coalición perdedora desafiante”, por lo tanto, se concluye confirmando la hipótesis en la que las reformas son procesos estratégicos que buscan los intereses propios de los políticos en el poder, y en este caso al ganar legitimidad y eficacia, la reforma supuso una mayor inclusividad.

LISTA DE REFERENCIAS

- López Claudia y Sevillano Oscar, (2008), *Balance político de la parapolítica* en Cronicon Observatorio Latinoamericano: www.cronicon.net/paginas/juicioauribe/img/Balance%20de%20la%20Parapol%Etica.pdf
- López Claudia y Ávila Ariel (2010) *y refundaron de patria: de cómo los mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, una investigación de Corporación Arco Iris, Congreso Visible, Dejusticia, Grupo Método y MOE, Bogotá, editorial Debate.
- Clavijo Romero, B. A. y Arboleda Arango, M. A. (julio de 2009) *Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga* Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: www.icpcolombia.org/archivos/reflexiones/reforma_politica_y_reeleccion.pdf
- Boix, C. (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *The American Political Science Review*, 93 (2), 609-624.
- Buquet, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16 (1), 35-49.
- Freidenberg, Flavia. (2009). Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007-2008). En M. Alcántara, & E. Hernández Norzagaray, *México: el nuevo escenario político ante el bicentenario* (págs. 269-306). Salamanca, Castilla y León, España: Ediciones Universidad de Salamanca.

SITIOS DE INTERNET

www.congresovisible.org
www.cronicon.net
www.elcolombiano.com
www.elspectador.com
www.elpais.com.co/elpais/
www.eltiempo.com
www.lasillavacia.com
www.prensaescrita.com

JURISPRUDENCIA EN DERECHO ELECTORAL

Ma. Del Carmen Díaz Cortés¹

PRESENTACIÓN

Estimados lectores de *Justicia y Sufragio*, comparto con ustedes una vez más esta sección, en la cual, antes de señalar las últimas novedades en cuanto a la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dedico este espacio para comentar que el tema de los derechos político-electorales de quienes conforman las comunidades indígenas en nuestro país y su tutela, ha generado diversos criterios jurisprudenciales -como verán en las siguientes páginas- tendientes a proteger esos derechos y de las cuales se advierte que las instituciones electorales en México son garantes, por mandato constitucional y legal, de privilegiar el respeto a las costumbres de los diversos grupos étnicos y comunidades indígenas. No podría ser de otra forma en una nación democrática.

En principio, el pleno ejercicio de los derechos políticos y electorales de los miembros de las comunidades indígenas se traduce en derechos fundamentales y humanos atendiendo al artículo 2º de nuestra Carta Magna, del que se desprende que la nación mexicana es única e indivisible y tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales deben reconocerse en las constituciones y leyes de las entidades federativas; asimismo, que los pueblos indígenas gozan de libre determinación y autonomía para elegir, siguiendo sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno y en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos² lo cual, deberá estar reconocido y regulados en las normas constitucionales y legales estatales, con el propósito de fortalecer la participación y representación política. Así, su participación en la toma de decisiones, su autogobierno, la elección de sus propios representantes

1 Doctora en Derecho Electoral por el Instituto "Prisciliano Sánchez". Secretaria Relatora del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

2 Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio jurisprudencial 1a. CXII/2010, de rubro: "LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIONES III Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXII, Noviembre de 2010; Pág. 1214.

y el acceso a la justicia, deben ser protegidos de forma efectiva por todas las autoridades en el ámbito de sus atribuciones³.

Ahora bien, a efecto de garantizar el respeto de los derechos de índole político-electoral de los miembros de las comunidades indígenas, en el ejercicio del quehacer jurisdiccional, se ha avanzado en la protección del acceso efectivo a la impartición de justicia en materia electoral, de tal forma que podemos destacar algunos de los siguientes aspectos (de carácter procesal) que devienen y se encuentran tutelados a la luz de las normas y criterios emitidos por la máxima autoridad jurisdiccional electoral en el país:

- *En materia de plazos y términos para la interposición de medios de impugnación:* tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes, deben tomarse en consideración determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, como son, la distancia y los medios de comunicación de la población donde se ubica el domicilio del actor, y el de la autoridad ante la que se interpone el recurso. Conforme al criterio de progresividad se garantizan los derechos de esas comunidades indígenas, al determinar la oportunidad de la interposición del recurso de reconsideración, como medida idónea, objetiva y proporcional para hacer efectivo el derecho de acceso integral a la jurisdicción en condiciones equitativas, con el fin de conseguir igualdad material, más allá de la formal. (Jurisprudencia 7/2014).
- *En posibles barreras relacionadas al lenguaje:* a fin de garantizar el pleno acceso a la justicia de las comunidades indígenas, así como para preservar y enriquecer su lengua, al conocer de los medios de impugnación, el juzgador debe valorar la necesidad de la designación de un intérprete y de realizar la traducción de las actuaciones efectuadas en juicio, cuando así se justifique, tomando en consideración el idioma en el que se redactó la demanda y la lengua que habla la comunidad (Jurisprudencia 32/2014). Asimismo, se debe elaborar un resumen oficial de las sentencias que resuelvan en definitiva los medios de impugnación promovidos por miembros de comunidades indígenas y procurar su traducción en las lenguas que correspondan a fin de que tanto la versión en español como las versiones en lengua indígena puedan difundirse por medio de los mecanismos más idóneos y conocidos por la comunidad, y que se utilizan comúnmente para transmitir información o mensajes de interés, primordialmente de manera fonética, con lo cual se garantiza la mayor difusión y publicitación de las resoluciones, se facilita a sus integrantes el conocimiento de su sentido y alcance (Jurisprudencia 46/2014).

³ Así lo ha precisado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio jurisprudencial 1º. CCXXXVI/2013, de rubro: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES", Número de Registro: 2004170, Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1; Pág. 736.

- *En materia de notificaciones*: aunque no requerirá notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, los actos y resoluciones que en términos de las leyes aplicables o por acuerdo del órgano competente deban hacerse públicas en el Diario Oficial de la Federación o, en los diarios o periódicos de circulación nacional o local o, en lugares públicos o, mediante fijación de cédulas en los estrados de los órganos respectivos, en el caso de juicios promovidos por miembros de pueblos o comunidades indígenas, el juzgador debe atender a las costumbres y especificidades culturales de dichos entes para determinar la publicación eficaz del acto o resolución reclamado; por lo que, las determinaciones tomadas por parte de las autoridades electorales deban comunicarse a los miembros de comunidades y pueblos indígenas en forma efectiva y conforme a las condiciones específicas de cada lugar, a fin de que se encuentren en posibilidad de adoptar una defensa adecuada a su esfera jurídica, respecto de los actos que les puedan generar perjuicio, caso en el cual la autoridad jurisdiccional debe ponderar las circunstancias particulares, para determinar el cumplimiento del requisito formal de presentación oportuna del medio de impugnación (Jurisprudencia 15/2010).
- *En interpretación de normas procesales*: dado su carácter tutelar, debe considerarse que los medios de impugnación por los cuales se protegen los derechos político-electorales del ciudadano, se rigen por formalidades especiales para su adecuada protección, en razón de lo cual, las normas que imponen cargas procesales, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas (Jurisprudencia 28/2011).
- *En solución de conflictos electorales*: con el fin de alcanzar acuerdos que solucionen de manera integral las diferencias respecto de las reglas y procedimientos aplicables para la elección de autoridades de pueblos indígenas cuando existan escenarios de conflicto que puedan tener un impacto social o cultural para los integrantes de la comunidad, derivados de elecciones regidas por sistemas normativos indígenas, previamente a la emisión de una resolución por parte de las autoridades administrativas o jurisdiccionales, se deben privilegiar medidas específicas y alternativas de solución de conflictos al interior de las comunidades, de ser el caso, las previstas en la propia legislación estatal, mediante los procedimientos e instituciones que se consideren adecuados y válidos comunitariamente (Jurisprudencia 11/2014).
- *En cuanto a la suplencia de la queja*: en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, in-

herentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes (Jurisprudencia 13/2008).

- *En materia de legitimación*: la conciencia de identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con el carácter de integrante de una comunidad indígena, con el objeto de que se tutelen sus derechos conforme a las normas constitucionales y consuetudinarias respectivas (Jurisprudencia 4/2012).

A continuación cito criterios de jurisprudencia emitidos de forma más reciente a partir de la emisión del último número de la extinta Sufragio Revista Especializada en Derecho Electoral.

JURISPRUDENCIA 2015

Jurisprudencia 3/2015

ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS.

Quinta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1080/2013 y acumulados.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-380/2014

Recurso de reconsideración. SUP-REC-936/2014 y acumulados.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 2/2015

CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL PLAZO PARA SUBSANAR IRREGULARIDADES EN LA MANIFESTACIÓN DE INTENCIÓN DEBE OTORGARSE EN TODOS LOS CASOS.

Quinta Época:

Contradicción de criterios. SUP-CDC-1/2015 y acumulado.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el once de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 4/2015

COMPETENCIA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONOCER DE LAS DENUNCIAS SOBRE LA DIFUSIÓN DEL INFORME DE LABORES FUERA DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESPONSABILIDAD DE QUIEN LO RINDE.

Quinta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-8/2014 y acumulado.

Recurso de apelación. SUP-RAP-14/2014.

Recurso de apelación. SUP-RAP-62/2014.

Notas: El contenido del artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretado en esta tesis, corresponde al contenido del artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por mayoría de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 8/2015

INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

Quinta Época:

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-12624/2011 y acumulados.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-90/2015 y acumulado.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-97/2015 y acumulado.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de mayo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 9/2015

INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.

Quinta Época:

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-12624/2011 y acumulados.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-90/2015 y acumulado.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-97/2015 y acumulado.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de mayo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 5/2015

MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS.

Quinta Época:

Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. SUP-REP-53/2015.

Recurso de apelación. SUP-RAP-33/2015.

Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. SUP-REP-70/2015.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 6/2015

PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.

Quinta Época:

Recurso de reconsideración. SUP-REC-46/2015.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-85/2015.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-90/2015 y acumulado.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de mayo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 7/2015

PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.

Quinta Época:

Recurso de reconsideración. SUP-REC-46/2015.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-85/2015.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-90/2015 y Acumulado.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de mayo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Jurisprudencia 1/2015

SUPERVISOR ELECTORAL O CAPACITADOR-ASISTENTE. LA SOLA VERIFICACIÓN DEL PADRÓN DE MILITANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO ES SUFICIENTE PARA COMPROBAR SU AFILIACIÓN.

Quinta Época:

Contradicción de criterios. SUP-CDC-3/2015.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el cuatro de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

TESIS 2015

Tesis I/2015

CÁMARAS EMPRESARIALES. TIENEN PROHIBIDO REALIZAR APORTACIONES O DONATIVOS A PARTIDOS POLÍTICOS, ASPIRANTES, PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

Quinta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-453/2012 y acumulado.

Notas: El contenido del artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretado en esta tesis y vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce, corresponde a lo previsto en los artículos 401, párrafo 1, inciso i), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 54, párrafo 1, inciso

f), de la Ley General de Partidos Políticos, en vigor al momento de la aprobación de la tesis por la Sala Superior.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por mayoría de seis votos la tesis que antecede.

Tesis II/2015

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL PORCENTAJE DE FIRMAS PARA SU REGISTRO, SE AJUSTA A LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD, IDONEIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

Quinta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-357/2014.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis III/2015

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES DESPROPORCIONAL EXIGIR A LOS ASPIRANTES A UNA DIPUTACIÓN LA CAPTURA DE LOS DATOS DE LOS CIUDADANOS QUE LOS RESPALDEN EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO INFORMÁTICO.

Quinta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-151/2015.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis IV/2015

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES EXCESIVO, INNECESARIO Y DESPROPORCIONADO PUBLICAR LA LISTA CON DATOS PERSONALES DE LOS CIUDADANOS QUE APOYEN A UN ASPIRANTE.

Quinta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-203/2014 y acumulados.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis V/2015

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA AUSENCIA DE LEY SECUNDARIA, OBLIGA A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-ELECTORALES A ADOPTAR LAS MEDIDAS PARA CONTENDER EN LAS ELECCIONES.

Quinta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-357/2014.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por mayoría de seis votos la tesis que antecede.

Tesis VI/2015

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA LISTA DE APOYO CIUDADANO A UN ASPIRANTE NO ES ASIMILABLE AL PADRÓN DE MILITANCIA PARTIDISTA.

Quinta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-203/2014 y acumulados.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis VII/2015

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NORMA QUE EXIGE ACREDITAR EL RESPALDO CIUDADANO A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS NOTARIALES, ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE ZACATECAS).

Quinta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-41/2013 y acumulados.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis VIII/2015

COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER ESTRICAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE.

Quinta Época:

Recurso de reconsideración. SUP-REC-19/2014.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-838/2014.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis IX/2015

DIFERIMIENTO DE RESOLUCIÓN DE UN ASUNTO. LA SOLICITUD AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DEBE SER FUNDADA Y MOTIVADA.

Quinta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-46/2015.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis X/2015

INTERPRETACIÓN ESTRICTA DE NORMAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN. NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE SEA GRAMATICAL.

Quinta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-154/2014.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis XI/2015

MEDIDAS CAUTELARES. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEBE PRONUNCIARSE CON INMEDIATEZ SI PROCEDEN O NO, AL MARGEN DE QUE EN LA MISMA RESOLUCIÓN SE ADOPTEN OTRAS DETERMINACIONES.

Quinta Época:

Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. SUP-REP-77/2015.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis XII/2015

MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA.

Quinta Época:

Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. SUP-REP-77/2015.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis XIII/2015

PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS ELECTORALES. LA REGULACIÓN MUNICIPAL QUE INCIDA EN ELLAS NO DEBE ESTABLECER PRESCRIPCIONES ADICIONALES A LAS SEÑALADAS EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES ESTATALES. (LEGISLACIÓN DE AGUASCALIENTES).

Quinta Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-179/2010.

Tesis XIV/2015

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD DE REQUERIR INFORMACIÓN HASTA EN DOS OCASIONES, ES ACORDE CON LOS PRINCIPIOS DE EXHAUSTIVIDAD, EFICACIA Y EXPEDITEZ EN LA INVESTIGACIÓN.

Quinta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-153/2014.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis XV/2015

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LAS PERSONAS FÍSICAS CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL PUEDEN SER SANCIONADAS CONFORME A LOS PARÁMETROS PREVISTOS PARA LAS PERSONAS MORALES.

Quinta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-76/2014.

Recurso de apelación. SUP-RAP-77/2014.

Notas: El contenido del artículo 354, numeral 1, inciso d), fracciones II y III, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretado en el presente criterio,

corresponde al artículo 456 numeral 1, inciso e), fracciones II y III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por mayoría de seis votos la tesis que antecede.

Tesis XVI/2015

PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR. PLAZO EXCEPCIONAL PARA ADMITIR LA QUEJA ANTE LA FALTA DE INDICIOS NECESARIOS PARA PROVEER AL RESPECTO.

Quinta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-153/2014.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis XVII/2015

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA.

Quinta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-153/2014.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Tesis XVIII/2015

RADIO Y TELEVISIÓN. DURANTE EL PERIODO DE INTERCAMPAÑA, LA DISTRIBUCIÓN DE MENSAJES SE DEBE HACER DE FORMA IGUALITARIA ENTRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Quinta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-163/2014 y acumulados.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil quince, aprobó por mayoría de seis votos la tesis que antecede.