Quid Juris

Publicación del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

Año 2 Volumen 5

QUID JURIS: Locución latina. «¿QUÉ DEL DERECHO?»

Número ISSN: 1870-5707

Consejo editorial:

Magistrado José Rodríguez Anchondo
Presidente

Magistrada Alma Rosa Martínez Manríquez
Coordinadora de capacitación

Magistrado José Miguel Salcido Romero
Coordinador de Investigación Jurídica

Responsable editorial:
Magistrado José Rodríguez Anchondo

Publicación del Tribunal Estatal
Electoral de Chihuahua
Calle 33 No. 1510
Colonia Santo Niño
Chihuahua, Chih., México
Tels.: 4-130691 y 4-136450

www.teecuu.org

Índice

Prólogo
Fernando Herrera Martínez

Instituciones y cultura política
Dieter Nohlen

¿Es jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales basado en la transparencia y el derecho a la información?
María Macarita Elizondo Gasperín
José Rodríguez Anchondo
José Alfredo García Solís

La opinión pública como paradigma de la representación política
Arturo Sotelo Gutiérrez

Liderazgo político y democracia
Margarita Cortés Llamosa

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ¿órgano jurisdiccional burocrático?
María Aurora Lacavex Berumen

Prólogo

1

Las instituciones electorales en el país han avanzado indiscutiblemente en el anhelo de hacer cada día más eficiente el concepto de la democracia instrumental. Se han mejorado y consolidado los procedimientos administrativos y jurisdiccionales.

Sin embargo no es suficiente: es necesario afianzar la vocación democrática de la sociedad. En este sentido, se desarrollan acciones de promoción de la cultura política basados en los valores democráticos, como es el caso de la Revista Quid Juris, que llega a su Quinto Volumen.

Editada por el Tribunal Estatal Electoral, asoma propuestas, discusión, critica y análisis del sistema electoral, e incluso, anticipa reformas que ayer solo eran ideas y que hoy son modificaciones constitucionales y legales.

Invitado por el Magistrado Presidente, Don José Rodríguez Anchondo, a elaborar la presentación del documento, me atrevo a sugerir un modesto estudio del todo, con la finalidad de valorar en su justa dimensión el trabajo editorial que el Tribunal se ha echado a cuestas durante los últimos años.

2

A la fecha, el Tribunal Estatal Electoral ha editado cuatro números de la Revista Quid Juris, donde múltiples plumas agudas en el análisis han plasmado sus ideas y que vale la pena resaltar, antes de entrar al contenido del Volumen Quinto.

Destacan entre los exponentes Luís Carlos Ugalde, Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien analizó los retos de la democracia en México.[1]

Alan García Campos, abogado e investigador, estudia una de las figuras más representativas de la democracia, la revocación de mandato,

[1] Volumen I, p. 9.

como un mecanismo que le regresa al pueblo la posibilidad de evaluar al gobernante después de un tiempo de administración.[2]

Flavio Galván Rivera, entonces secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y posteriormente Presidente del mismo, escribe en 1996 acerca de la Justicia Electoral y la democracia, a casi cuatro lustros de distancia.[3]

El diputado federal del Partido Acción Nacional, César Jáuregui Robles se refiere a la democracia, libertad y buen gobierno, en una muy clara expresión ideológica de su partido.

Porfirio Muñoz Ledo aborda con su agudo estilo la reforma federalista del Estado, a unos años de esforzarse en la construcción de un proyecto integral de la reforma, que ha quedado trunca.[4]

Protagonista en el sistema político, Mario Moya Palencia, se refiere a la constitución, a la política interior y exterior, en una aportación importante al análisis del México moderno en su contexto internacional.[5]

También es necesario hacer mención a la participación como analista y estudioso al maestro J. Jesús Orozco Enríquez, Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien analiza las diversas vertientes en torno a la federalización del sistema judicial electoral.[6]

Leonel Castillo González, estudia la jurisprudencia electoral, como una obra colectiva, que se ha construido en los últimos años y que avanza vigorosa[7] , en un tema recurrente y que volverá a abordar en el tercer Volumen[8] . No es el único que analiza la edificación de criterios jurisdiccionales: lo hacen también el magistrado J. Jesús Orozco Enríquez[9], y el maestro Rafael Lozoya Varela.

Destaca la intervención del maestro Lozoya, expresidente del Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, quien advierte en su estudio: son reflexiones acerca de la constitución no como norma, sino como hecho

[2] Ídem. p. 27.
[3] Ídem. p. 43.
[4] Ídem. P. 79.
[5] Ídem, P. 87.
[6] Volumen II, p. 41.
[7] Ídem. p. 125.
[8] Volumen III. p. 91, "Sistema Rector de la Jurisprudencia Electoral".
[9] Ídem. p. 109

político: como esquema de distribución del poder, donde la jurisprudencia juega un papel relevante, equilibrador entendería quien esto escribe, y que debe ser valorada en forma individual y no en conjunto.

De los jueces al elaborar jurisprudencia, concluye el Maestro Lozoya, que inequívocamente hacen politica, en el sentido de dar preponderancia a determinados intereses frente a otros, ocultándose mediante "discursos ideológicos" como la neutralidad, y presentándose como "siervos de la ley", o como "pontífices" con acceso exclusivo a la única solución que puede extraerse de las palabras de la ley.[10]

Colaborador importante en la Revista es el politólogo Dieter Nohlen: Sólo en el volumen Tercero interviene con tres estudios: Sistemas Electorales[11], Gobernabilidad y Reformas Institucionales en México[12] y Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina[13]. En el Volumen V, que tiene usted en sus manos, estimado lector, Dieter Nohlen continúa con su estudio profundo de las instituciones políticas.

En suma, las revistas contienen un acervo cultural en materia jurídica y política que debe formar parte obligada de las bibliotecas de los especialistas en la materia.

3

Como se anticipó, Dieter Nohlen participa en este volumen con el tema Las instituciones y cultura política", en donde, respecto a las instituciones, hace hincapié en dos tesis que se imponen sobre todo a la hora de pensar en reformas constitucionales.

La primera tesis dice, que la importancia de las instituciones es relativa. Afirma que las instituciones son importantes, pero que su real importancia depende de otros factores. Dicho de otra manera, para Dieter Nohlen "El contexto hace la diferencia". A partir de esta experiencia, su segunda tesis parte del hecho de que en el estudio y el diseño de las instituciones hay que tomar en cuenta el contexto.

En este sentido, no existe un "mejor sistema" que se pudiera transferir o implementar. El sistema preferible es el que se adapte mejor. O sea

[10] Ídem. p. 153
[11] Ídem. p. 8.
[12] Ídem. p. 59.
[13] Ídem. p. 75.

el que se diseña tomando en cuenta las condiciones de contexto, de lugar y tiempo.

En este marco, Nohlen enfoca el contexto como conjunto de variables que intervienen en el efecto y destino que tienen las instituciones democráticas.

Y apunta "Me voy a referir por sobre todo a la cultura política que ciertamente no llena todo lo que entendemos por contexto, pero constituye una variable muy importante. Para que nos entendamos bien, en mi esquema analítico la variable dependiente sigue siendo la democracia, su fortalecimiento, la gobernabilidad democrática, el buen gobierno en función de las demandas sociales".

La supuesta variable independiente la constituyen las instituciones políticas. Ellas interesan por dos ideas: primero por la idea de que su configuración y cambio podrían tener efectos considerables en el manejo y éxito de la democracia respecto a los objetivos señalados y segundo, por la idea de que sus reformas serían más fáciles de efectuar que los cambios de otras variables que intervienen en la relación causal que nos interesa, específicamente la cultura política.[14]

Para Nohlen hay que tener cuidado al tratar el tema constitucional en consideración a nuevos peligros para la democracia que provienen desde dentro de ella misma y se manifiestan en crecientes tendencias hacia nuevos autoritarismos.[15]

En resumen, para el estudioso del poder y las instituciones, la tesis central es que la cultura política es actualmente la variable más importante en el desarrollo de la democracia en América Latina, con base en observaciones a nivel de la elite política, sus valores y su comportamiento al igual que en observaciones a nivel de la sociedad civil y la masa del electorado que indican una brecha entre el espíritu de las instituciones y el estado de desarrollo de la cultura democrática.[16]

En este orden de ideas señala que hay que diferenciar entre actores políticos que con sus ideas de reforma institucional se mueven dentro del molde de la democracia pluralista, y otros que ya no, que practican un discurso anti-sistema, y aprovechan el ambiente de frustración con el funcionamiento de la democracia y confusión acerca de lo que es la

[14] Volumen V. p.14.
[15] Ídem. p.15.
[16] Ídem. p.16.

democracia para plantear reformas constitucionales, vinculadas con cambios en la orientación de las políticas públicas. Sus proyectos de reforma significan en el fondo sustituir el sistema vigente por otro.[17]

Y advierte: El mayor peligro para la democracia en América Latina proviene actualmente de un cultura anti-democrática que se ha organizado, que está equipado con un pensar estratégico y que dispone de una masa de militantes incondicionales.[18]

Por su parte, la Doctora Macarita Elizondo Gasperín, Magistrado Electoral de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el magistrado presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, José Rodríguez Anchondo, y el coordinador de capacitación electoral del mismo Tribunal, José Alfredo García Solís, abordan un tema de actualidad: el acceso a las boletas electorales utilizadas en la jornada electoral federal del 2006.

Después de un acucioso análisis concluyen en la imposibilidad jurídica del acceso ya que es posible colegir que, respecto de la información que se genera en una casilla, sólo pueden hacerse del conocimiento público, entre otros documentos, los resultados electorales, esto es el voto derivado no así el voto original, esto es, los votos depositados en las urnas por los sufragantes.[19]

Y se cuestionan: permitir el acceso a la información contenida en las boletas convertidas en votos una vez concluido el proceso electoral genera más inconveniente, pues además implicaría la ventaja del ejercicio del derecho sólo a unos cuantos ciudadanos (A) que así lo pidieren antes de que dichos documentos sean destruidos y no así respecto de otros ciudadanos (B) a quienes se les tendría que negar por no existir la materia propia para el ejercicio de su derecho, una vez consumado el hecho.

"...y ¿esto cuándo podría ocurrir?, ¿cuándo los primeros ciudadanos (A) terminen su revisión aleatoria o del total de dichas boletas? ¿Cuándo llegue la fecha propuesta para su destrucción aún no habiendo terminado la consulta de los ciudadanos (A)?", entre otras interesantes interrogantes.

---

[17] Ídem. p.29.
[18] Ídem. p.32.
[19] Ídem. p.56.

Arturo Sótelo Gutiérrez desarrolla el tema "La opinión pública como paradigma de la representación política", en donde se plantea analizar el escenario de la crisis del modelo electoral en México, en relación a la representación política, e impulsar la adopción de un nuevo paradigma en la representación política, consistente en el ascenso de la opinión pública, como opción que brinde soluciones a dicha crisis mexicana, donde los medios masivos de comunicación tienen un papel relevante.[20]

En esa conciencia de crisis, propone un nuevo modelo, un nuevo paradigma[21], donde se incluyan los canales de comunicación más pequeños, desde pláticas y conversaciones familiares y amistosas, pasando por las iglesias, escuelas (universidades), las organizaciones no gubernamentales (ONG), los sindicatos hasta llegar a la sociedad civil en general, para resolver la crisis de la representación politica, ante la crisis de los partidos políticos.[22]

En Liderazgo político y democracia, Margarita Cortés Llamosa, toma a Ronald Beiner y a través del mismo plantea que el dirigente político requiere del juicio reflexionante para vivir a la altura de la responsabilidad que él ha decidido adquirir y que sus seguidores le han confiado.

No sólo se trata de poseer cualidades morales, sino de la participación en un tipo distinto de juicio que es en sí mismo, una síntesis superior de habilidad práctica y visión moral.

Esto es, poseer la habilidad de hacer juicios políticos con capacidad ejemplar, es abarcar en su integridad la experiencia humana, pues sólo alguien con un conocimiento profundo de la gama completa de las necesidades, deseos y potencialidades de los seres humanos puede dar un veredicto sobre cualquier aspecto dado de la vida política. Diríase que el juicio político requiere del conocimiento del alma humana.[23]

Así toma como ejemplo de esa fuerza moral a Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Morelos, Lázaro Cárdenas, Abraham Lincoln, Gandhi, y Luther King, a quienes retomando a Juan María Alponte, califica como liberadores de la conciencia.[24]

---

[20] Ídem. p.71.
[21] Ídem. p.71.
[22] Ídem. p.82.
[23] Ídem. p.86.
[24] Ídem. p.89.

Y es que no todos los políticos merecen llamarse tales. Muchos se ellos se construyen la imagen a través de los medios, de acuerdo a las exigencias del mercado. Por consiguiente, los que dicen llamarse líderes, sólo son el resultado de campañas publicitarias[25], en el marco de una profunda crisis de los partidos políticos y las instituciones.[26]

Pero además, Margarita Cortes propone: el liderazgo no surge de nada, se aprende, se enseña, se desarrolla. El líder político que requiere México es del tipo que se hace a base de estudio y autoformación y que por consiguiente da como resultado al guía cuya personalidad destaca principalmente en coyunturas especiales, tales como situaciones de crisis política.[27]

El último de los temas tratado en el volumen quinto de la revista Quid Juris, es una pregunta: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ¿órgano jurisdiccional burocrático?, a través de la cual María Aurora Lacavex Berumen cuestiona el procedimiento para dirimir los conflictos laborales de los órganos electorales federales.

Y acota: que los trabajadores del IFE se regulan en un régimen de excepción. La norma de fondo y forma aplicable deben ser la Ley Federal del Trabajo, y consecuentemente, la autoridad jurisdiccional competente, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y se aplicarían en un beneficio principios como la suplencia de la queja y la reversión de la carga de la prueba.[28]

4

La revista también ha servido de vehículo de comunicación de acuerdos y consensos fundamentales en el análisis del entorno electoral. Se publicaron en 1995 las conclusiones del Primer Encuentro Nacional Sobre Reformas a las Entidades Federativas, organizado por el Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral[29].

Dos son las conclusiones particulares que resaltan del encuentro: la necesidad impostergable de acortar el periodo de campañas de los candidatos y privilegiar el uso de tiempos oficiales para la difusión de la

[25] Ídem. p.92.
[26] Ídem. p.94.
[27] Ídem p.98.
[28] Ídem p.122.
[29] Volumen I, p.23.

propuesta electoral –mediante reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión-, bajo la premisa general de una reforma profunda en materia electoral, que sería abordada hasta dos años después, con el consenso de las fracciones parlamentarias mayoritarias en el Congreso de la Unión, y que se traduce en una de las reformas mas importantes desde 1996, cuando se ciudadanazo al Instituto Federal Electoral y se perfeccionó el Tribunal Electoral, incorporándolo al Poder Judicial de la Federación.

Por último, coincido plenamente con el Magistrado José Rodríguez Anchondo[30]: El ejercicio jurisdiccional de los tribunales electorales, como es el caso del de Chihuahua no debe constreñirse a la simple resolución de asuntos que le son planteados por las partes en contienda: "debe ser promotor activo y proactivo de un entorno cognitivo apropiado para el mejor desarrollo de su tarea esencial"[31] y servir de base, por supuesto para futuras investigaciones[32].

Por ese motivo, quienes tenemos una alta responsabilidad en el sistema electoral, e incluso, simplemente como ciudadanos, debemos celebrar la emisión de un nuevo esfuerzo editorial del Tribunal Estatal Electoral, con su habitual calidad en contenido, porque contribuyen de manera decidida a la consolidación y ampliación del conocimiento político electoral. Felicitaciones al Magistrado Presidente José Rodríguez Anchondo y a los señores magistrados, Alma Rosa Martínez Manríquez y José Miguel Salcedo Romero por este decidido y plural esfuerzo.

LIC. FERNANDO HERRERA MARTÍNEZ

CONSEJERO PRESIDENTE DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE CHIHUAHUA

[30] Volumen III, p. 7.

[31] Ídem, p. 5.

[32] Ídem. p. 6.

Instituciones y cultura política

Dieter Nohlen *

Introducción

En las consideraciones siguientes me voy a dedicar a la democracia y al pensamiento sobre su reforma en América Latina. A pesar de que el desarrollo de la democracia depende de un sinnúmero de factores, en el debate académico y político el mayor hincapié se ha puesto sobre todo en uno solo de estos factores: las instituciones y su ajuste para superar los problemas de la consolidación democrática. Esta tendencia que se ha plasmado en el auge de la ingeniería constitucional, se basa en la convicción de la importancia que exhiben las instituciones como variables independientes en el proceso político. Así, se ha pensado que el cambio del tipo de sistema político, sustituyendo el presidencialismo por el parlamentarismo, podría fortalecer la democracia. De igual manera se ha pensado que reformas de los sistemas electorales para elegir presidente y cámaras legislativas podría ser beneficioso para la consolidación de la democracia.

En este debate, pude intervenir con algunos modestos aportes que llamaban la atención a la multidimensionalidad y la complejidad de las relaciones causales de las que depende el desarrollo de la democracia. El término multidimensionalidad se refiere a los factores de diferente orden que intervienen en esas relaciones de causalidad: factores históricos, económicos, sociales, políticos, institucionales, etc., el término complejidad, a la cambiante interacción entre ellos y los sub-factores que operan dentro de estos ámbitos. En cuanto al análisis político, reco-

* *Universidad de Heidelberg*

nocer la multidimensionalidad y la complejidad de los fenómenos significa al mismo tiempo excluir todo intento de explicaciones monocausales (véase Weber 1985). Respecto a las instituciones, hice hincapié en dos tesis que se imponen sobre todo a la hora de pensar en reformas constitucionales. La primera tesis dice, que la importancia de las instituciones es relativa. Afirma que las instituciones son importantes, pero que su real importancia depende de otros factores. Dicho a la manera del título de uno de mis libros, publicado por la UNAM: (2003) "El contexto hace la diferencia". A partir de esta experiencia, mi segunda tesis dice: en el estudio y el diseño de las instituciones hay que tomar en cuenta el contexto. No existe un "mejor sistema" que se pudiera transferir o implementar. El sistema preferible es el que se adapte mejor. O sea el que se diseña tomando en cuenta las condiciones de contexto, de lugar y tiempo. Esta tesis se sintetiza en mi "Institucionalismo contextualizado" (título de uno de mis últimos libros en México: 2006).

En este marco de mis experiencias comparativas (véase Nohlen 2006), quisiera hoy enfocar al contexto como conjunto de variables que intervienen en el efecto y destino que tengan las instituciones democráticas. Me voy a referir por sobre todo a la cultura política que ciertamente no llena todo lo que entendemos por contexto, pero constituye una variable muy importante. Para que nos entendamos bien, en mi esquema analítico la variable dependiente sigue siendo la democracia, su fortalecimiento, la gobernabilidad democrática, el buen gobierno en función de las demandas sociales. La supuesta variable independiente la constituyen las instituciones políticas. Ellas nos interesan por dos ideas: primero por la idea de que su configuración y cambio podrían tener efectos considerables en el manejo y éxito de la democracia respecto a los objetivos señalados y segundo, por la idea de que sus reformas serían más fáciles de efectuar que los cambios de otras variables que intervienen en la relación causal que nos interesa, específicamente la cultura política. Dado que la cultura política, como vamos a ver, incide mucho en el efecto que tengan las instituciones sobre el desarrollo de la democracia, voy a añadir un tercer aspecto: ver, si por medio de reformas institucionales se puede influir en el desarrollo de la cultura política. En este análisis, la cultura política sustituye a la democracia como variable dependiente.

El orden de mis consideraciones va ser el siguiente: primero unas precisiones conceptuales y la exposición de la tesis central, segundo unas referencias a la importancia de la cultura política para el desarrollo político, tercero consideraciones acerca de los elementos que aparecen propicios para la consolidación de la democracia, cuarto unas reflexiones sobre posibilidades de influir en el desarrollo de la cultura política a través de reformas institucionales, quinto unas referencias a otras variables de contexto, específicamente del contexto mexicano, y sexto, finalmente, unas advertencias respecto al debate sobre las reformas institucionales, sus participantes académicos y políticos y el cuidado con el que hay que tratar el tema constitucional en consideración a nuevos peligros para la democracia que provienen desde dentro de ella misma y se manifiestan en crecientes tendencias hacia nuevos autoritarismos.

I. Conceptos y tesis central

Toda comunicación científica seria empieza con aclarar los conceptos utilizados, más aún si se trata de sus conceptos claves. Instituciones y cultura política son conceptos plurisemánticos hasta tal punto que existen definiciones que integran el primer fenómeno en el segundo y viceversa; las instituciones como parte de la cultura política y la cultura política como parte de las instituciones. En las consideraciones siguientes, separo ambos conceptos, pues me interesa la interrelación de los fenómenos que definen. Entiendo por el primer concepto las instituciones políticas formales y los actores que operan en su ámbito, o sea los órganos constitucionales del Estado y los partidos políticos. Por el segundo concepto, cultura política, entiendo la red de relaciones que se concreta en ideas y valores, en símbolos y normas compartidos por una sociedad, o sea una mentalidad "que adquiere sentido en un contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos" (Caciagli 1996: 14).

Mi tesis central es que la cultura política es actualmente la variable más importante en el desarrollo de la democracia en América Latina. Esta tesis se funda en observaciones a nivel de la elite política, sus valores y su comportamiento al igual que en observaciones a nivel de la sociedad civil y la masa del electorado que indican una brecha entre el espíritu de

las instituciones y el estado de desarrollo de la cultura democrática. Estas observaciones resultan de análisis de procesos políticos, de discursos, comportamientos, encuestas y eventos electorales en los diversos países de la región.

II. La importancia de la cultura política

Existe una convicción muy extendida entre los cientistas sociales sobre la importancia de la cultura política para el desarrollo de la democracia. Quisiera aludir sólo a algunos estudios, primero a los estudios históricos que trataron de explicar el derrumbe de las democracias en Europa entre las guerras mundiales, de Italia, Alemania y España. Los argumentos se centraron en la falta de una cultura democrática, en el grado de polarización ideológica, en el discurso confrontacional y la militancia incondicional. Segundo en los estudios empírico-analíticos de la corriente conductivista, originados por Gabriel Almond y Sidney Verba (1963). Aunque en esos estudios se trabaja con un concepto reduccionista y esquemático de cultura cívica que se restringe primero a lo cuantitativamente operacionalizable y medible y segundo al grado de participación de tipo formal, dicho concepto permite, sin embargo, reconocer cambios en la cultura política dentro de un tiempo relativamente corto. Así ha sido demostrado en el caso alemán, donde la cultura política percibida por el enfoque conductivista cambió gracias al desempeño del sistema político respecto al bienestar general (Almond/ Verba 1980; Baker 1981; para el cambio cultural en general, véase también Inglehart 1991). Tercero en los estudios sobre capital social de Putnam (1993), medible mediante el grado de confianza al interior de las sociedades, como clave esencial „para construir democracias activas y alcanzar un desarrollo sostenido“ (Putnam 1993: 185). Se destaca que la cultura política es algo muy enraizado y difícil de construir, aunque un factor esencial del desarrollo político, económico y social de un país (véase tambien Kliksberg/ Tomassini, 2000). Cuarto en los estudios sobre el estado de desarrollo de la democracia en América Latina. En el respectivo estudio comparativo publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2004), la cultura política alcanza un valor incluso categorial para diferenciar entre diversos tipos de democracia. Allí se diseña la verdadera democracia no a la manera

de Robert Dahl (1971) con criterios mínimos que se limitan a la estructura estatal, sino como un orden democrático basado en una sociedad de una cultura ciudadana. Este modelo de democracia ciudadana, supuestamente realizado en los países occidentales industrializados, se establece como antítesis de la democracia que pudo desarrollarse hasta ahora en América Latina, que se define como democracia electoral. O sea, en el estudio del PNUD la cultura política democrática es algo consustancial con la verdadera democracia. La desvinculación que se constata para América Latina genera otros tipos de democracia, democracias disminuídas, democracias de baja calidad. En este estudio, la importancia de la alusión a la cultura política no se restringe a señalar el norte de su desarrollo futuro en América Latina, como hace suponer el subtítulo de la obra y como a mí me parece adecuado, sino se instrumentaliza para una crítica a fondo de la democracia regional en su estado actual, lo que me parece sin sensibilidad histórica, pues la cultura política es algo que necesita tiempo para crecer y aclimatarse. En síntesis, la cultura política, en casi todos los enfoques, juega un rol importante en el análisis de los procesos políticos y especialmente en el desarrollo de la democracia.

III. Elementos de la cultura política democrática

Se ha hablado de la democracia liberal como una expresión de la cultura occidental. Sería necesario añadir: de sociedades de estructura industrial, las que han pasado el proceso de formación de un Estado-nación, si queremos ser mínimamente exhaustivos en la nómina de sus elementos constitutivos. O sea, la democracia liberal no es sólo el producto de una cultura, sino en la misma medida, de cambios en otras esferas. La pregunta es, si este tipo de democracia puede florecer también en el ambiente de culturas políticas diferentes, es decir, en culturas políticas que corresponden a sociedades en vías de desarrollo, que coexisten con estructuras atrasadas, con grandes sectores de la sociedad viviendo en la miseria, con desigualdades sociales que no terminan de crecer.

En vez de fijarnos demasiado en los deficientes requerimientos de la democracia que podemos encontrar en el ámbito economico y social del mundo político que observamos, el tema de mi conferencia me

sugiere llamar la atención sobre los elementos de la cultura política, los que se pueden considerar como propicios para la democracia:

1. El primer elemento de la cultura democrática es el de la confianza. Por un lado en las reglas, en las instituciones, en los líderes, que parece en cierta medida dependiente de la confianza que, por otro lado, los miembros de una sociedad tengan en los demás. En América Latina, los grados de ambos tipos de confianza son bajos, salvo en circunstancias en que existen relaciones familiares y de amistad (compadrazgo), las que parecen ser las únicas que se acreditan en la resolución de los problemas cotidianos de la gente. El mayor inconveniente en el desarrollo de la confianza es el problema de la falta de reciprocidad. Respecto a las reglas, por ejemplo, el que no corresponde en su propio comportamiento a las reglas, lo legitima por suponer que el otro tampoco las respeta. Las experiencias cotidianas lo confirman. Por otra parte, la confianza debe tener límites. No se trata de insinuar como elemento necesario de la cultura democrática una confianza ciega en personas e instituciones. Al contrario, como señalan los *Federalist Papers*, el constitucionalismo en sus fundamentos antropológicos y de teoría política se basaba en la desconfianza. Por esto se inventaron los *checks and balances*, para superar la desconfianza respecto a posibles abusos del poder (véase Hamilton/ Madison/ Jay 1987). Sin embargo, sin disposición a invertir confianza en los representantes y las instituciones representativas es difícil alcanzar el grado de legitimidad necesario para su buen funcionamiento, de modo que por lo que se caracteriza la cultura democrática es por una ajustada balanza entre confianza ciega y desconfianza generalizada.

2. El segundo elemento de la cultura política propicia a la democracia es el que se manifiesta en la lucha contra y la reducción de las prácticas públicas que promueven la desconfianza. En primer lugar, es la corrupción la que produce hartazgo con la política, desafección y pensamiento anti-sistémico. Con la democracia crece una discrepancia extraña entre la norma, según la cual tendría que gobernarse el país, y la manera como se gobierna efectivamente. Esto se muestra de tal manera que los criterios de la norma se aplican para evaluar y criticar el comportamiento de los otros, mientras que el comportamiento de uno mismo, cuando ejerce un mandato o función pública, sigue regido por

criterios del comportamiento tradicional, lo que se hace patente de forma paradigmática en el discurso sobre la corrupción como mal público endémico. Cada oposición denuncia públicamente la corrupción de los que gobiernan. Cuando a ella le toca gobernar, no se porta de otra manera. En el ejercicio del poder se impone la concepción de la política que está profundamente enraizada en la cultura política de la gente: el provecho de lo público por intereses privados. ¿Por qué abstenerse de esta priorización del interés privado cuando por fin a uno le toca estar en estas condiciones favorables? La yuxtaposición maligna de lo público con lo privado se justifica incluso con argumentos que se fundan en necesidades funcionales: se arguye que la conducción política requiere confianza en el equipo de los ministros y altos funcionarios. ¿Y en quién se podría confiar más que en los miembros de su propia familia o clan? ¡Viva el nepotismo funcional! Existen otros intentos de legitimación de la corrupción. Es cierto que es imposible erradicarla totalmente; sin embargo, en vez de ser funcional, la corrupción es parte de la patología política. Por esta razón, en cuanto a la cultura democrática, hay que hacer énfasis tanto en la ética política como (y aún más) en los mecanismos de control. Sin lugar a duda, la corrupción sofoca los fundamentos de legitimidad del orden democrático.

3. El tercer elemento de la cultura democrática es el de la tolerancia. Tal vez no es sólo una virtud propicia para la democracia, sino una condición *sine qua non* de la democracia, pues constituye la esencia del pluralismo. La tolerancia respeta a los valores ajenos, admite opiniones, ideas, actitudes, convicciones religiosas y político-ideológicas divergentes. No es un principio relativista. Quien practica la tolerancia, puede tener principios y convicciones propios que prefiere frente a los principios y convicciones de otros, ante éstos se demuestra tolerante aunque los considera equivocados. Empero, la tolerancia no es infinita. Involucra también el problema de definir sus límites que se inscriben nuevamente en el principio de la reciprocidad. Quien practica la tolerancia, puede esperar tolerancia por parte del otro. Sin embargo, no se puede ser tolerante con los intolerantes, con los enemigos de la tolerancia, aunque reconozco que no es fácil una práctica política democráticamente aceptable para tratar con los intolerantes.

4. Un cuarto elemento propicio para la democracia es la capacidad de la elite política para formar compromisos y lograr consensos. Dolf Sternberger (1992) ha definido la democracia representativa como un orden político que en vez de caracterizarse por la dominación busca el acuerdo. Esta virtud se ha demostrado como fundamental en sociedades con profundos clivajes sociales. Las respectivas experiencias positivas han constituido la base del desarrollo de la teoría democrática consociacional (véase Lijphart 1968). El compromiso es la antítesis de la política de la polarización y de la constante crispación, de la que se nutren mutuamente los extremos. El compromiso niega la percepción de la política como una relación schmittiana entre amigos y enemigos, la idea que una parte tiene que vencer a la otra, o que la oposición tiene que negarle la sal y el agua al gobierno, posturas tan perjudiciales para el desarrollo pacífico de la democracia. Por el lado de la minoría, el compromiso es una forma de participación en las decisiones políticas aunque siendo minoría, y por el lado de la mayoría, es la forma de ampliar el apoyo y la legitimidad de las políticas públicas consensuadas. La cultura del compromiso requiere cierta racionalidad en la controversia política, en el discurso político. Se sabe que el discurso político no aspira a la verdad, aunque a menudo la posición ideológica propia sea presentada como la verdad y la del otro como mentira. En política, la verdad es la que se construye a través de opiniones compartidas (véase Berger/Luckmann 1986), y el mayor interés de los partidos políticos y candidatos consiste en sumar votos. La cultura del compromiso se funda en valores, normas y una práctica discursiva orientada al entendimiento y acuerdo. Es cierto que la forma política prevaleciente en América Latina, el presidencialismo, no es muy propicia al acuerdo entre grupos diferentes. Dado que por razones que he expuesto en otra oportunidad, el presidencialismo parece irrenunciable en la región, he insistido mucho en la necesidad de mejorar la capacidad de formar compromisos, institucionalizada por ejemplo en forma de gobiernos de coalición. En efecto, se observan nuevas prácticas en el presidencialismo renovado (véase Nohlen/Fernández 1998), que son de origen parlamentario, sin que se proceda a un cambio en la forma de gobierno. Sin embargo, no basta que la elite política perciba esta renovación de forma positiva. Es necesaria una comprensión más extendida de esta práctica propicia al aumento

de la gobernabilidad democrática que incluya a la sociedad y a los medios de comunicación. Bolivia es buen ejemplo para mostrar la virtud y el fracaso de tal estilo. Por un lado, la política coalicional hizo andar la democracia a partir de mediados de los años 80, y por el otro, la no comprensión adecuada de esta virtud por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación en medio de diversos problemas de desarrollo económico y social hizo quebrar a principios del nuevo siglo el sistema de partidos políticos identificados con este modelo demo-crático.

IV. Reformas institucionales y su incidencia en el desarrollo de una cultura política más acorde con la democracia representativa

Ahora voy a considerar el alcance de posibles reformas institucionales para promover cambios de la cultura política más propicias para la consolidación democrática. Estas consideraciones surgen de dos premisas. Primero, que un cambio de mentalidad no puede ser implementado por medidas institucionales o administrativas de forma directa. Dado que este cambio es más bien el resultado de un proceso de acostumbrarse a las prácticas y modos de pensar de la cultura política democrática, tal vez reformas institucionales puedan influir de forma indirecta. Segundo, este proceso de cambio, animado por reformas institucionales, es un proceso siempre amenazado en la medida que se produce en un entorno social aún ajeno a tal mentalidad, que se manifiesta en los valores y comportamientos no democráticos que predominan invariadamente en el resto de las instituciones sociales (familia, iglesia, administración pública, organizaciones de la sociedad civil, etc.).

1. Un primer campo de medidas institucionales puede existir en abrir más canales de participación. Medidas de mayor inclusión han sido la opción prioritaria en la gran mayoría de países, correspondiendo a las demandas por parte de la sociedad civil, por ejemplo a través de reformas electorales, a través de la introducción de mecanismos de democracia directa, a través de la transferencia de competencias a niveles subnacionales.

Las experiencias han sido ambivalentes. Daniel Zovatto (2007), por ejemplo, duda acerca de la funcionalidad empírica que han demostrado los mecanismos de democracia directa en América Latina. Han sido muy

aplaudidos los intentos de organizar la participación de los ciudadanos en decisiones políticas a nivel de los municipios, por ejemplo en Brasil. Estudios comparativos enseñan, sin embargo, que el desempeño no ha sido mejor que en ciudades gobernadas con un estilo modernizante-tecnócrata (Zimmermann 2006). En la ciudad modelo, Puerto Alegre, al final, el partido que introdujo la administración participativa perdió las elecciones municipales. El *surplus* (la ventaja comparativa) consistía sólo en la mayor participación que por cierto es un gran valor. Sin embargo, el verdadero valor de la mayor participación a través de la desconcentración administrativa y de descentralización política depende mucho de la cultura política. En España, por ejemplo, se observa a nivel local un mar de corrupción, o sea, se observa la extensión de un mal, que apareció primero a nivel nacional y aceleró el fin del gobierno de Felipe González. El discurso sobre la corrupción está cambiando de un discurso que se dirigía a la lucha contra la corrupción, a uno que se dirige a señalar quién es más corrupto: el Partido Popular o el Socialista. En Bolivia, con el proceso de municipalización, se han detectado grandes deficiencias en el manejo de la administración de recursos. El bien que se atribuye a estas reformas de descentralización, no se materializa tan fácilmente, y parece que la mentalidad tradicional incide más en los resultados de la reforma que las reformas mismas en el cambio de mentalidad.

2. Un segundo campo de reformas institucionales puede consistir en medidas de fortalecimiento del Estado de Derecho, por ejemplo creando instituciones autónomas que procuran un desarrollo del proceso político conforme a los estándares del Estado de Derecho. Esta mayor institucionalización ha tenido lugar en América Latina - y especialmente en México, y ha tenido sus frutos, lo que se demuestra en la rutina técnica con la que se celebran elecciones en América Latina hoy en día. En algunos países, los consejos electorales se renovaron y han sido reconocidos como líderes en el desarrollo de la administración pública según patrones de ética y efectividad. Sin embargo, se observan procesos inversos, por ejemplo en Venezuela, cuña de elecciones libres y competitivas durante la época autoritaria de América Latina, donde hoy el Consejo Supremo Electoral aplica el sistema electoral de manera tal que ha llegado a lesionar la constitución. Esto ocurre incluso con la

permisividad del Tribunal Constitucional (véase Kornblith 2006). En México específicamente, a pesar de la enorme inversión en el perfeccionamiento de su administración y justicia electoral, hemos presenciado recientemente el mayor cuestionamiento de un resultado electoral en Hispanoamérica a partir de la redemocratización. Sorprende la irresponsabilidad, tanto desde dentro de las instituciones pertinentes como fuera de ellas, con la que se pone en peligro el gran avance en la cultura electoral del país. Dada la alta probabilidad de que López Obrador perdiera las elecciones presidenciales por su equivocada estrategia electoral (véase Granados Roldán 2006) y no por un supuesto fraude, el rechazo del resultado electoral por parte de este político y de sus incondicionales es un buen ejemplo de cómo se ha incrustrado la desconfianza y cómo se está instrumentalizado para objetivos políticos. Me gustaría recordar aquí que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM había organizado a principios de abril de 2006 un seminario sobre el tema de elecciones con resultados estrechos. El motivo del seminario era de analizar, en base a experiencias internacionales, el probable escenario mexicano de un resultado estrecho que preocupaba a los académicos por la incertidumbre sobre su aceptación - escenario que efectivamente se confirmó en las elecciones del 2 de julio.

3. Un tercer campo de reformas institucionales para influir en el desarrollo de una cultura política puede consistir en medidas dirigidas a mejorar los mecanismos de control de la vida política. Esta idea se materializó por ejemplo en la creación de instituciones como el Tribunal Constitucional, el Ombudsman e instituciones que facilitan el acceso a informaciones sobre la actuación de las instancias públicas así como en una legislación, por ejemplo respecto a los partidos políticos, que proscribe mayor transparencia en su organización interna y en la competencia electoral entre ellos. Me parece que estas reformas pueden contribuir a cambiar el discurso de desconfianza, siempre que no se magnifiquen (en los medios de comunicación) por ejemplo los hechos de corrupción, los que obviamente tienen que ver con la condición humana, sino que se haga hincapié en los mecanismos institucionales previstos para revelar prácticas corruptas y sancionarlas en el marco del Estado de derecho. Este podría ser el camino para combatirlas.

4. Un cuarto campo de reformas institucionales ofrecen medidas para intensificar el compromiso de mandatarios y funcionarios de rendir cuentas, la *accountability* horizontal y vertical. La responsividad horizontal se ha incrementado por el aumento del poder del parlamento en las relaciones con el presidente, la vertical por el mayor pluralismo político que ha propiciado la alternancia en el poder. Es en este campo de las relaciones ejecutivo-legislativo, en el que parece existir mayor espacio para patrones de comportamiento diferentes, propicios a mayor gobernabilidad democrática. Sin embargo, es allí donde la cultura política tradicional demuestra su mayor resistencia a cambios sustanciales. En varios países, el conflicto entre ambos poderes ha producido intervalos en el proceso constitucional. Respecto a la responsividad vertical, en el caso de México, una necesidad de reforma se impone: abandonar la no-reelección inmediata de los parlamentarios. Es una condición necesaria para el ejercicio de la responsabilidad y de la responsividad, para que el electorado pueda expresar periódicamente su juicio sobre el comportamineto de su representante. Con frecuencia me oponen el argumento del contexto mexicano, el legado de la revolución, etc. Sin embargo, no consideran que el contexto de la revolución a principios del siglo veinte no es el de hoy, casi cien años más tarde (véase Nohlen 2006b).

5. Un quinto campo de reformas institucionales ofrecen medidas que procuran mayor equidad en la competencia política. Es en esta área en la que se centran las reformas, promovidas a través de una legislación que regula de forma más equitativa la financiación de los partidos políticos, de las campañas electorales y el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Aunque estas reformas parecen adecuadas, no hay que perder de vista que la equidad es un concepto muy ambivalente y un objetivo casi imposible de realizar de manera que todos y cada uno de los actores se sienta respetado en sus intereses de forma equitativa. Es difícil pensar que la efectiva o supuesta falta de equidad no sea un argumento en el debate político. Por otra parte, se va a involucrar en la controversia a las instituciones que tienen que velar por el respeto de las reglas establecidas, de modo que la propia cultura política pone límites a los efectos que tales reformas institucionales puedan ejercer sobre ella.

6. El sexto campo de cambio de mentalidad es el de la capacitación política, o sea la creación de instituciones que enseñan los valores, las reglas y los patrones de comportamiento de los ciudadanos acordes con la democracia. Este proceso debe empezar en la escuela, pero es una tarea de educación continua (*continuing education*). Tiene como premisa el hecho de que el rol de los ciudadanos en la democracia es mucho más exigente que en regímenes autoritarios, pues a través del sistema de representación son ellos los autores del derecho y no solamente sus receptores. A partir de esta responsabilidad, es importante procurar su solidaridad con el orden democrático, porque la democracia se legitima en primera instancia por el propio proceso de inclusión participativa de sus ciudadanos en la formación de las decisiones políticas, vinculantes para ellos mismos. Para su permanencia y profundización, es importante que la cultura política de la democracia representativa eche raíces en las cabezas y los corazones de los ciudadanos.

V. Otras variables de contexto y la reforma institucional

No cabe duda que existen múltiples factores de contexto a considerar, factores históricos, económicos (nacionales e internacionales), sociales, culturales, políticos, etc., que se diferencian según lugar y tiempo. La cultura política llena solamente una parte del concepto contexto que es el que alberga a todos. Vamos a revisar rápidamente estos factores para ver, en qué medida reformas institucionales pueden tener incidencia en su impacto sobre el desarrollo de la democracia.

Las variables que provienen del ámbito internacional, tienen un alto grado de similitud, pero sus efectos ya se pueden diferenciar mucho porque se juntan o enfrentan con variables nacionales cambiantes. Esto excluye recetas de reformas institucionales idénticas para todas las naciones. Por otra parte, hay tendencias en el pensar internacional que obviamente se reflejan a nivel nacional, como por ejemplo en el área de los derechos humanos y su garantía que ha originado legislaciones nacionales al respecto. Otro ejemplo es el del voto en el exterior que por lo demás, en el caso específico de México, tenía su signficado en el fenómeno de la creciente migración. En el caso de Europa, se observa la creciente europeización de instituciones y políticas nacionales. Parece

conveniente reformar las instituciones y ajustarlas a las variables políticas de origen internacional, sin que esto signifique una completa descontextualización nacional.

Respecto al tipo y funcionamiento de la democracia, puede tener importancia la estructura social, por un lado la estratificación social y por el otro la composición cultural, étnica y religiosa de la sociedad. Además, puede tener importancia la relación de poder entre las fuerzas políticas. Estas variables determinan en buena medida si la democracia adquiere un carácter confrontacional o consociacional – conforme a esta disyuntiva que se ha establecido como la dicotomía más importante en el área del moderno gobierno comparado (Lijphart 1968). Con los cambios que se han producido en el ámbito cultural, en el reconocimiento de la diversidad, parece conveniente reformar las instituciones para que correspondan mejor a estas nuevas realidades constructivistas, por ejemplo sustituyendo un tipo de democracia por otro. En este sentido se han producido reformas de sistemas electorales que sustituyeron el sistema mayoritario por el proporcional, por sobre todo sistemas electorales clásicos por sistemas combinados (véase Nohlen 2004).

Respecto a la estructura institucional, al funcionamiento y al grado de satisfacción con la democracia, importan mucho las expectativas generadas por la transición a la democracia y también su impacto en la competencia política. Respecto a las expectativas, se constata que entre más se mejoran las condiciones políticas, más se articula el descontento con ellas, y específicamente con su funcionamiento. Ya Alexis de Toqueville decía en su momento, refiriéndose a las circunstancias prerevolucionarias en Francia: ha disminuido el mal, pero ha aumentado la sensibilidad. Este fenómeno bien conocido –la teoría empírica de la revolución lo ha descrito y comprobado a través de sus estudios comparativos– se observa también respecto al desarrollo de la democracia en América Latina. Las demandas se han aumentado, los ciudadanos pueden articular su crítica más fácilmente. Parece conveniente corresponder a esta crítica aunque sea sobredimensionada y pensar en cambios institucionales, siempre que se mantengan los prerequisitos necesarios de funcionamiento de la democracia. Sin embargo, se observa una tendencia a considerar sobre todo reformas que

fomentan la participación, lo que se expresa en mayor pluralismo y más elementos de democracia directa. Se descuida a menudo fortalecer también el funcionamiento del sistema político. La falta de gobernabilidad en términos de garantizar un desempeño gubernamental capaz de corresponder a las demandas sociales parece más que nunca el talón de Aquiles de la democracia en América Latina hoy en día.

Respecto al impacto de la transición sobre la competencia política –y refiriéndome explícitamente a México– no cabe duda que el pluralismo político abre nuevas perspectivas de carrera política fuera de las estructuras tradicionales. Rompe vinculaciones existentes hasta la fecha, inspira y empuja reajustes. Este efecto toca especialmente a la elite política. Ella se enfrenta a una situación de competencia totalmente distinta. Mientras que en tiempos autoritarios la carrera –que se buscaba principalmente en el ámbito del Estado– dependía del poderoso de turno en el partido casi único, ahora se presentan alternativas. Las elites políticas buscan su partido según las posibilidades que se les ofrezcan para hacer carrera política. Allí puede resultar necesario legislar para impedir fenómenos como el transfuguismo. La carrera, sin embargo, se produce ahora incluyendo otro actor, el electorado, al cual se dirige el discurso político. Su impacto directo o mediático, su éxito, se mide en votos. Bajo estas condiciones, la rivalidad de las elites se abre a las masas, integra e instrumentaliza su cultura política en la lucha por el poder. En este contexto, las instituciones empiezan a jugar un rol diferente. Los políticos que tienen limitadas sus posibilidades de ascenso político, responsabilizan a las instituciones por su mala suerte. El político que está o se siente bloqueado es el que más critica a las instituciones vigentes. ¿Es conveniente repensar la estructura institucional en mira de las nuevas condiciones de competencia entre las elites políticas? Parece que sí, siempre manteniendo en consideración criterios funcionales. En otra oportunidad, pude reflexionar sobre reformas que atañen a las relaciones ejecutivo-legislativas, al sistema electoral para Presidente y el Congreso (Nohlen/Fernández 1998; Valadés 2003; Nohlen 2006c).

Respecto a la satisfacción con la democracia cuando es joven, importa mucho la orientación básica de sus políticas públicas pues estructura institucional y política pueden aparecer consustanciales. Así,

la democracia liberal puede identificarse con el neoliberalismo y esa confusión –protagonizada por algunos sectores académicos y políticos de izquierda– puede causar el rechazo de la democracia representativa por los sectores sociales que se sienten amenazados o vulnerados por la política neoliberal. Su voto tiende a ser captado por los políticos que ven su horizonte limitado por las instituciones vigentes. De esta manera puede originarse una nueva forma de enfrentamiento entre elites políticas, entre los que se mueven dentro o fuera del sistema institucional establecido. ¿Es conveniente el cambio de la estructura institucional correspondiendo a la crítica de las elites anti-sistema con base electoral de masas? Allí hay que reconocer bien los límites, los límites de un compromiso con los que rechazan el compromiso, el límite de la tolerancia con los que son intolerantes. Volveré al tema más adelante.

VI. El debate sobre reformas institucionales

Lo que es cierto para la política en general, es válido también para el debate sobre reforma política. En ella participan personas con muy diferentes ideas que representan toda la gama de los diferentes elementos de cultura política. La mayor diferencia es entre los que piensan en términos de profundizar la democracia representativa y los que profesan otra idea que poco tiene que ver con la democracia en términos de pluralismo político, de división de poderes, de respeto a los demás poderes, de mandato a tiempo limitado, etc.

La reseña de los posibles campos de reformas institucionales para directa- o indirectamente fortalecer la democracia, su gobernabilidad y consolidación, da por entender que el margen de medidas con perspectivas de producir cambios sustanciales y permanentes es reducido. Esta situación me lleva a repetir mis reservas frente a diversos tipos de pensamiento reformista que participan en el debate:

Primero frente a los institucionalistas que hacen depender todo de las instituciones y mantienen su visión monocausalista. Están siempre dispuestos a ver la causa de todo lo malo en las instituciones vigentes y pregonizan reformas de manera incondicional.

Segundo frente a los normativistas, que creen disponer del mejor modelo teórico y de poder implantarlo en cualquier lugar. Las crisis políticas les ofrecen las respectivas oportunidades.

Tercero, frente a los difusionistas que parten de modelos empíricos que quieren transferir a otros países. No perciben la diversidad de contexto que puede causar que la copia tenga efectos muy diferentes al original.

Cuarto frente a los contrafácticos, que opinan que la historia hubiera tenido otro rumbo, si este u otro arreglo institucional hubiera sido diferente, argumento que les induce a proponer la reforma que supuestamente hubiera evitado el desenlace infeliz. El argumento contrafáctico tiende a la monocausalidad y no expresa ninguna causalidad comprobada. La receta de la misma terapia supone, por lo demás, que la historia se repite, y peca de un pensamiento reduccionista.

Quinto, frente a los racionalistas que juegan con un set de instituciones según ciertos parámetros de conductas, para ver cómo se interrelacionan entre ellos. De allí sacan sus conclusiones. Sin embargo, la realidad es más compleja. La política no se efectúa lógicamente, no es estática. Cambian las mayorías. Los actores políticos tienen varias y diversas preferencias.

Sexto, frente a los formalistas entre los comparativistas que tratan de averiguar cuantitativamente, cuáles de las instituciones han pasado la prueba. A pesar del alto valor de información, el valor medio no indica ninguna solución para el caso concreto. Se desatiende también el contexto, tanto respecto a los efectos específicos del elemento institucional como respecto a las preferencias de los actores políticos.

Nos hemos referido hasta ahora sólo a tipos de participantes más bien académicos en el debate sobre reformas institucionales que por lo demás en el fondo quieren el bien, el fortalecimiento de la democracia, su profundización, superar sus defectos, alejar daños y aumentar la gobernabilidad y la legitimidad del orden político. Por otra parte, estos participantes parecen bastante neutros respecto a quienes se ven políticamente favorecidos por las reformas y a la orientación de las políticas públicas que estas puedan incluir.

Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que participan en el debate sobre reformas institucionales también actores políticos que las aprecian con ojos diferentes, desde la perspectiva del poder, desde el punto de vista político estratégico. Los actores políticos miden las ventajas y desventajas de las posibles reformas con criterio político en un marco

conceptual que define a las instituciones no sólo como reglas, sino como instrumentos en la lucha por el poder. En este ámbito de participantes en el debate, hay que diferenciar entre actores políticos que con sus ideas de reforma institucional se mueven dentro del molde de la democracia pluralista, y otros que ya no, que practican un discurso anti-sistema, y aprovechan el ambiente de frustración con el funcionamiento de la democracia y confusión acerca de lo que es la democracia para plantear reformas constitucionales, vinculadas con cambios en la orientación de las políticas públicas. Sus proyectos de reforma significan en el fondo sustituir el sistema vigente por otro.

Respecto al primer tipo de actores políticos, es normal que los políticos esperen de las reformas algo para sí mismos y su partido. Por este motivo, sus aportes se refieren sobre todo a la coyuntura política, al momento actual. El mayor impedimento para que resulte una reforma, es que los actores temen perder más que lo que puedan ganar con ella. Por otra parte, es sorprendente la cantidad de casos, en los que los políticos se equivocan en su cálculo. Reformas que han iniciado y legislado para su propio provecho, a menudo favorecieron en la práctica a los que se opusieron a ellas porque las percibieron como dirigidas en su contra. La historia de las reformas de los sistemas electorales está llena de estas paradojas: piénsese sólo en la última reforma italiana de Berlusconi.

Los motivos para criticar a las instituciones son muy diversos. Tienen en común la idea de los políticos que las instituciones les son perjudiciales. La crítica sirve para ocultar su propio fallo, la pérdida electoral, por ejemplo, o el insuficiente desempeño en el gobierno. Los gobernantes lamentan la restricción que ejercen las instituciones sobre la acción política. A veces esta crítica transforma a las instituciones en generadores del conflicto. En la medida en que la crítica a las instituciones rinde políticamente, ella es parte de la competencia política misma, situación que a su vez genera la inestabilidad institucional y es expresión de una considerable falta de cultura institucional. En tales condiciones, es difícil pensar que reformas institucionales, aunque representen avances de primer orden, tengan una valoración constante conforme a su excelencia. Me parece que la reforma electoral mexicana de 1996 y la crítica al desempeño del IFE y TRIFE en las últimas elecciones es un

buen ejemplo. La privación de confianza en las instituciones lleva a que pierdan la capacidad de cumplir con su principal función, de resolver conflictos.

Respecto al segundo tipo de políticos que participan en el debate sobre reformas institucionales, sus críticas a las instituciones tienen un alcance mucho mayor, destructivo para la democracia liberal. En la actualidad, sus representantes imputan a las instituciones democráticas vigentes, que están vinculadas con un cierto tipo de política económica, el neoliberalismo. Su crítica a las instituciones la fundan en perspectivas de un voto masivo contra tal opción de política económica, vinculadas con acciones concretas de protesta en la calle que ejercen presión sobre las instituciones representativas. Promueven un concepto de democracia diferente, el de la democracia participativa que genera mucha confusión, porque puede por un lado consistir en elementos bien ajustables a la democracia representativa -como por ejemplo el referendo- y por el otro ser definido como un concepto de democracia que sustituye a la democracia representativa. Los representantes de este otro concepto de democracia invocan el diálogo directo con el pueblo (los manifestantes) y acciones directas en la calle (bloqueos de la infraestructura). El lema "abajo con las instituciones" expresa de manera limpia su pensar anti-institucionalista. Basándose en manifestaciones de masas, se oponen a decisiones tomadas por las instituciones correspondientes del Presidente, del Parlamento, de los Órganos Judiciales etc. en ejercicio. Así tratan de impedir el funcionamiento del sistema político vigente y ofrecer, a través de su programa populista, una alternativa de políticas públicas que dé mayor atención a las demandas sociales. Si ganan elecciones, ponen en marcha un proceso de reforma constitucional. Observando lo que está pasando en algunos países de América Latina, ya se puede hablar de un guión político: se organiza primero un referéndum sobre una reforma constitucional, después se celebran elecciones para una asamblea constitucional, se aprueba una nueva constitución que abre el camino hacia el establecimiento de un régimen autoritario. Pues todo este proceso está acompañado de un discurso confrontacional, de un desmontaje del Estado de Derecho, de intervenciones del Ejecutivo en los demás órganos del Estado, y de manifestaciones en la calle, organizadas desde esferas del Ejecutivo en

favor de lo que son los planes del gobierno. „Toda mención a la ley es para ellos complicidad con el neoliberalismo“ (Lazarte 2006: 24). Se trata de un modelo de inversión autoritaria relativamente nuevo en América Latina. Consiste en que los enemigos de la democracia pluralista se aprovechan de los mecanismos democráticos para alcanzar el poder y para liquidar a la democracia a través de un proceso que llaman refundación constitucional.

Cuando elites políticas luchan incondicionalmente por el poder y logran alcanzarlo, la invocación de la cultura pierde todo sentido realista. La confianza, la tolerancia, el compromiso, el consenso ya no cuentan, aún menos las reglas de la democracia representativa. Un ejemplo llamativo puede ser observado actualmente en Bolivia. Evo Morales y el MAS, segundos en las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2002, han bloqueado en la calle el gobierno de dos presidentes y llevado a Bolivia al borde de la ingobernabilidad. Las elecciones de 2006, que apenas lograron realizarse como instrumento para resolver el conflicto, le aportaron un amplio apoyo como a ningún presidente anterior para gobernar el país. Sin embargo, esta mayoría no le parece suficiente. Se escucha nuevamente como en tiempos preautoritarios la frase: hemos ganado el gobierno pero no el poder. El gobierno pone en marcha la calle para liquidar a los poderes constitucionales que aún impiden ejercer un poder ilimitado. De nuevo se escucha, esta vez por parte de miembros del gobierno, que el camarada Mauser va tener la palabra cuando no se decide la cuestión del poder definitivamente en su favor. Permanentemente se intensifica el conflicto, por ejemplo a través de politizar más la cuestión étnica y de lanzar denuncias repetidas de “conspiraciones” o anuncios de golpes de Estado. La muestra de este proyecto anti-democrático ha sido creado por Hugo Chavez. El mayor peligro para la democracia en América Latina proviene actualmente de un cultura anti-democrática que se ha organizado, que está equipado con un pensar estratégico y que dispone de una masa de militantes incondicionales.

En términos generales, no existen para la democracia arreglos político-institucionales para resolver los problemas políticos que se fundan en una cultura política adversa a la democracia, en una desconfianza generalizada, en la intolerancia, en la extrema polarización

ideológica y el rechazo a cualquier compromiso. Para poder permanecer y florecer, la democracia necesita un *humus* diferente. En la actualidad, necesita por sobre todo de individuos, académicos y políticos, que perciban el peligro al que está expuesta por parte de sus enemigos que sin pudor se mueven detras de objetivos anti-democráticos, aprovechando el ambiente tolerante del orden democrático establecido. Necesita de participantes en el debate que sepan manejar la cuestión de las reformas institucionales dentro de ciertos límites compatibles con su propia sobrevivencia.

Bibliografía

Almond, G.A./ Verba, S. 1963: The Civic Culture, Princeton (ed. castellana 1970: la cultura cívica, Madrid: Euroamérica).

Almond, G.A./ Verba, S. (Eds.) 1980: The Civic Culture Revisited, Boston/ Toronto: Sage Publications

Baker, K.L. et al. 1981: Germany Transformed – Political Culture and the New Politics, Cambridge/ Mass.: Cambridge University Press.

Berger, P./ Luckmann, Th. 1986: La construcción social de la realidad, Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Caciagli, M. 1996: Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Dahl, R.A. 1993: La poliarquía. Participación y oposición, México: REI (ed. original 1971).

Gadamer, H.-G. 1992: Verdad y método, 6ª ed., Salamanca: Sigueme.

Granados Roldán, O. 2006: Pistas sobre la incertidumbre electoral mexicana, en: Molina Piñero, L.J. et al. (Comp.): Viscisitudes de la normalidad democrática electoral, México: Ed. Porrúa et al., 209-220.

Habermas, J. 1996: Die Einbeziehung des Anderen (La inclusión del otro), Francfort del Meno: Suhrkamp.

Hamilton, A./ Madison, J./ Jay, J. 1987: El Federalista, México: FCE.nómica.

Inglehart, R. 1991: El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Kliksberg, B. /Tomassini, L. (eds.) 2000: Capital social y cultura: claves para el desarrollo, Buenos Aires: BID/ FCE Argentina.

Kornblith, M: 2006: Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral, en: Desafíos (Bogotá) 14, pp.115-152.

Lazarte, J. 2006: Bolivia. Nueva constelación de poder y gobernabilidad, La Paz, mimeo.

Lijphart, A. 1968: The Politics of Accomodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands, Berkeley/ Los Angeles: University of California Press.

Luhmann, N. 1996: Confianza, México: Universidad Iberoamericana/ Anthropos.

Nohlen, D. 2003: El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico, ed. por C. Zilla, México: IIJ/UNAM.

Nohlen, D. 2004: Sistemas electorales y partidos políticos, 3ª. Ed., México: FCE.

Nohlen, D. 2006: Diccionario de Ciencia Política, 2 tomos, México: Porrúa/ El Colegio de Veracruz.

Nohlen, D. 2006a: El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales, ed. e introducido por R. Ortiz Ortiz, México: Porrúa/UNAM.

Nohlen, D. 2006b: La reelección del parlamento en México, en Ibidem: El institucionalismo contextualizado, México, pp.81-90.

Nohlen, D. 2006c: La renovación del presidencialismo: reformas institucionales y gobernabilidad democrática, en: Ibidem: El institucionalismo contextualizado, México: 67-80.

Nohlen, D./ Fernández, M. 1998: El presidencialismo renovado, Caracas: Nueva Sociedad.

PNUD 2004: Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Nueva York: PNUD.

Putnam, R.D. 1993: Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy, Princeton: Princeton University Press.

Sternberger, D. 1992: Dominación y acuerdo, Barcelona: Gedisa.

Valadés, D. 2003: El gobierno de gabinete, México: IIJ/UNAM.

Verba, S./ Nie, N.H./ Kim, J. 1978: Participation and Political Equality, Cambridge: Cambridge University Press.

Weber, M. 1985: El político y el científico (1ª. ed. de 1921), Madrid: Alianza.

Zimmermann, C. 2006: Politische Partizipation in Brasilien. Ein Vergleich der Stadtplanungsmodelle von Porto Alegre und Curitiba, Francfort del Meno/ Londres: IKO.

Zovatto, D. 2007: Las instituciones de democracia directa, en: Nohlen, D. et al. (comp.): Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, 2ª ed., México: FCE, pp. 134 – 161.

¿Es jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales basado en la transparencia y el derecho a la información?

María Macarita Elizondo Gasperín[*]
José Rodríguez Anchondo[**]
José Alfredo García Solís[***]

«¿Estará condenada a morir la democracia, precisamente después de haber triunfado? De ahora en adelante, nada puede pretender reemplazarla en nombre de la justicia.»
Alain Minc

SUMARIO: *I. Antecedentes. II. La Libertad de Información como Derecho. III. La Transparencia y el Acceso a la Información de las actividades del Instituto Federal Electoral. IV. Vías impugnativas. V. Conclusión. VI. Colofón.*

[*] *Catedrática del Posgrado en Derecho-UNAM y miembro de la Asociación Internacional de Derecho Procesal.*

[**] *Magistrado Presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.*

[***] *Coordinador de Capacitación del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.*

I. Antecedentes

Durante el pasado proceso electoral federal (2005-2006), en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) recibió y resolvió 376 juicios de inconformidad dirigidos a controvertir los resultados de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; de los cuales: 240 fueron interpuestos por la Coalición "Por el Bien de Todos" –integrada por los partidos políticos De la Revolución Democrática, Del Trabajo y Convergencia–; 133 por el Partido Acción Nacional, y 3 incoados por ciudadanos[1].

La coalición antes citada, en sus impugnaciones, hizo valer, entre otras cuestiones, la pretensión del recuento de votos, alegando fundamentalmente, la falta de certeza al haber errores evidentes en los resultados consignados en las actas de cómputo distrital. Por tal motivo, mediante sentencias interlocutorias pronunciadas el 5 de agosto de 2006, la Sala Superior declaró en algunos casos procedente tal pretensión, y determinó la realización de un nuevo escrutinio y cómputo de la votación emitida en 11,724 casillas que fueron instaladas en 149 distritos, de las cuales, dos casillas no existieron en los Distritos Electorales en los cuales fueron relacionadas. El 28 del mismo mes y año, se resolvieron los juicios de inconformidad promovidos contra la elección presidencial[2].

Al margen de lo anterior, distintas organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos plantearon ante diversas instancias federales, la posibilidad de acceder a la información contenida en las boletas electorales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el resguardo de los 300 consejos distritales del Instituto Federal Electoral.

---

[1] "IV. Compendio del Informe Anual de Labores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", en: *Informe Anual de Labores 2006*, México, p. CI.

[2] Cfr: *DICTAMEN RELATIVO AL CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO*, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5 de septiembre de 2006, pp.29 y 303.

El 25 de agosto de 2006, mediante oficio IFAI/031/06, el Instituto Federal de Acceso a la Información, emitió un comunicado de prensa en el que, entre otras cosas, expuso que: **a)** No es autoridad competente para resolver sobre esas solicitudes en materia electoral; **b)** El artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala que el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación y los órganos constitucionales autónomos establecerán sus propias disposiciones reglamentarias, órganos, criterios y procedimientos institucionales; y **c)** El Instituto Federal Electoral es un organismo constitucional autónomo y, consecuentemente, no está sujeto a la autoridad del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Por otro lado, un grupo de alrededor de 800 ciudadanos presentaron ante el Instituto Federal Electoral, solicitudes de acceso a la información contenida en las boletas electorales. El 8 de septiembre de 2006, el Comité de Información de dicho Instituto negó tales peticiones, haciendo saber en un comunicado de prensa, las razones siguientes: **1.** El Cofipe obliga al Instituto Federal Electoral a mantener la inviolabilidad de las boletas electorales convertidas en votos; **2.** La conversión de las boletas en votos: la boleta adquiere un régimen jurídico específico a partir de que la misma asume el carácter de voto y no son susceptibles de conservación; **3.** El legislador no consideró el acceso a las boletas electorales al no concederles el carácter de documentos históricos, ni dejó al arbitrio del Instituto su destino; **4.** La certeza en el desarrollo de los comicios y la seguridad jurídica de los participantes se consuma al concluir las etapas del proceso electoral. Los actos y resoluciones se constituyen en definitivos y firmes para cumplir con el principio de definitividad. De igual forma, dicho comunicado de prensa señaló: que bajo el principio de legalidad el Instituto debe observar lo que expresamente le señala el código de la materia: **A.** La ley no establece disposición alguna que determine el acceso a las boletas fuera de los casos señalados en la misma; **B.** La ley sí prevé expresamente mantener en resguardo la documentación electoral y el destino final de la misma; **C.** La obligación de resguardo y de inviolabilidad no se interrumpe bajo ningún supuesto; y **D.** Con excepción del cumplimiento de un mandato judicial, no es jurídicamente posible entregar o poner a disposición

de persona alguna, los votos contenidos en los paquetes electorales[3].

De las 800 solicitudes antes mencionadas, sólo en cuatro casos se interpusieron recursos de revisión, en contra de la respuesta dada por el Comité de Información del Instituto Federal Electoral: el de la revista *Proceso*, firmada por José Daniel Lizárraga Méndez; el del periódico *El Universal*, tramitada a nombre del periodista Alejandro Torres; y los que presentaron los ciudadanos Juan Manuel Reyes Maciel y Lucía Tonda Ribó[4]. El 14 de diciembre de 2006, los miembros de la Comisión para la Transparencia y el Acceso a la Información del Instituto Federal Electoral determinaron, por mayoría, apoyar la primigenia decisión del Comité de Información y negar de nueva cuenta el acceso a las boletas electorales solicitado, debiéndose destacar que los Consejeros que votaron en contra de la resolución se pronunciaron por la vigencia de los principios de máxima revelación de la información y de ámbito limitado de las excepciones[5].

Esta decisión, orilló a que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el 15 de diciembre de 2006, emitiera el acuerdo CG271/2006, mediante el que modificó el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2005-2006 (PIPEF), respecto del plazo de cumplimiento *"12/06"* de la acción *"...9. Destruir la documentación electoral"*, correspondiente al proyecto 4.2.4.1 "*Producción y almacenamiento de la documentación y los materiales electorales"*, señalándose al respecto, una vez que causen estado para todos los efectos legales, todas y cada una de las resoluciones emitidas por la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información, o en su caso, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de los expedientes números CCTAI-REV-14/06, CCTAI-REV-15/06, CCTAI-REV-17/06

---

[3] Cfr: "TRANSPARENTA IFE LAS ACTAS DEL PROCESO ELECTORAL", en: Página electrónica: *http://www.ife.org.mx*. Ruta de acceso: "Sala de Prensa Virtual" – "Septiembre 2006 Mostrar Comunicados de Prensa" – "177. Fecha: 8 de septiembre de 2006". Consulta realizada el martes 6 de febrero de 2007.

[4] LIZÁRRAGA, Daniel, "Retrasa el IFE respuesta a recuento ciudadano. México, D.F., 27 de octubre de 2006", en: Página electrónica: *http://www.proceso.com.mx* Consulta realizada el 6 de febrero de 2007.

[5] Cfr: "RATIFICA IFE LA DECISIÓN DEL COMITÉ DE INFORMACIÓN DE NEGAR EL ACCESO A LAS BOLETAS ELECTORALES", en: Página electrónica: *http://www.ife.org.mx*. Ruta de acceso: "Sala de Prensa Virtual" – "Diciembre 2006 Mostrar Comunicados de Prensa" – "204. Fecha: 14 de diciembre de 2006". Consulta realizada el martes 6 de febrero de 2007.

y su acumulado CCTAI-REV-18/06 y CCTAI-REV-22/06. Asimismo, se acordó que una vez cumplido dicho plazo, el Consejo General aprobaría los criterios para la destrucción de paquetes electorales que contienen la documentación electoral de las elecciones federales de 2006[6].

Debe destacarse, que el 16 de enero de 2007, se radicó en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el expediente identificado con la clave SUP-JDC-10/2007, con motivo de la demanda presentada por Jos• Daniel Liz‡rraga M•ndez, mediante la cual promueve juicio para la protecci—n de los derechos pol'tico-electorales del ciudadano, a fin de impugnar la resoluci—n emitida por la Comisi—n del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Informaci—n del citado Instituto, el catorce de diciembre de dos mil seis, en el expediente CCTAI-REV-14/06, relativo al recurso de revisi—n interpuesto por el ahora demandante en contra de la determinaci—n del Comit• de Informaci—n del mencionado —rgano electoral, que confirm— la negativa de acceso a las boletas electorales solicitadas por el enjuiciante. En la misma fecha, dicho expediente fue turnado al Magistrado Presidente de la mencionada Sala Superior[7].

Por otra parte, cabe a su vez precisar que, el Director del citado semanario *Proceso*, Rafael Rodríguez Castañeda, promovió un juicio de amparo contra: "LA NEGATIVA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN QUE ES PÚBLICA, CONTENIDA EN LA RESOLUCIÓN DEL COMITÉ DE INFORMACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE RUBRO C1078, NOTIFICADA A LA PARTE QUEJOSA MEDIANTE OFICIO USID/UE/1833/06". El Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el expediente 909/2006, desechó el 21 de agosto de 2006 la correspondiente demanda de amparo[8]. Contra dicha resolución, el quejoso presentó recurso de revisión ante el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para lo cual se abrió el expediente 431/2006-5965; no obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció la facultad de atracción y formó el expe-

[6] Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXXXIX, No. 19, Segunda Sección, México, D.F. viernes 29 de diciembre de 2006, p. 2.
[7] Página electrónica: *http://www.trife.org.mx/*. Ruta de acceso: "Turno a Magistrados" - "16 de enero de 2007". Consulta realizada el 31 de enero de 2007.
[8] Página electrónica: *http://www.dgepj.cjf.gob.mx/expediente/vercaptura.asp* Consulta realizada el 31 de enero de 2007.

diente identificado como 00043/2006-00, mismo que el 3 de enero de 2007 fue turnado al Ministro Mariano Azuela Güitrón[9].

Igualmente, se presentó una nueva demanda -contra la negativa del IFE referente al acceso a las boletas-, promovida por la periodista Delia Angélica Ortiz (del equipo de noticiario radiofónico *Hoy por Hoy*, que conduce Carmen Aristegui), quien solicitó conocer los votos nulos de los comicios. Una vez integrado el expediente SUP-JDC-88/2007, fue turnado al Magistrado Manuel González Oropeza para que se encargue de formular el proyecto de resolución correspondiente[10].

Con este panorama, más las demandas que se sigan presentando sobre el particular, se estima pertinente hacer una evaluación objetiva acerca de sí, de acuerdo al marco jurídico vigente, nacional e internacional, resultaría jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales con base en la transparencia y el ejercicio del derecho a la información.

II. La libertad de información como derecho

En instrumentos internacionales, como se verá más adelante, se reconoce el derecho de información, como parte integrante de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, pues lo consideran un factor esencial del fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional, al implicar el acceso del público a la información que detente el Estado (a través de sus autoridades) y permitir con ello que se verifique la exactitud de los hechos y se funde objetivamente su opinión sobre los acontecimientos.

Para efectos del presente ensayo, cabe recordar que el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos[11] establece: "*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*"

Del mismo modo, en la Vigésima Reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia

[9] Página electrónica: *http://200.38.86.53/PortalSCJN/ActividadJur/Consulta/* Consulta realizada el 7 de febrero de 2007.
[10] VEGA, Jorge. "El Sol de México", 2 de marzo de 2007, pág. 10
[11] Adoptada por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948.

y la Cultura, celebrada en París, Francia, se proclamó el 28 de noviembre de 1978, la "DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES RELATIVOS A LA CONTRIBUCIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS AL FORTALECIMIENTO DE LA PAZ Y LA COMPRENSIÓN INTERNACIONAL, A LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y A LA LUCHA CONTRA EL RACISMO, EL *APARTHEID* Y LA INCITACIÓN A LA GUERRA". En el preámbulo de este documento internacional, se recordó la Resolución 59 (1) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada en 1946, que declara[12]:

> "[...]
> La libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas [...] La libertad de información requiere, como elemento indispensable, la voluntad y la capacidad de usar y no abusar de sus privilegios. Requiere, además, como disciplina básica, la obligación moral de investigar los hechos sin perjuicio y difundir las informaciones sin intención maliciosa [...].)
> "[...]

Más adelante, con relación a la libertad de información, la Declaración en cita regula lo siguiente[13]:

> "[...]
> *Artículo II*
> 1. El ejercicio de la libertad de opinión, de la libertad de expresión y de la libertad de información, reconocido como parte integrante de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, constituye un factor esencial del fortalecimiento de la paz y de la comprensión internacional.
> 2. El acceso del público a la información debe garantizarse mediante la diversidad de las fuentes y de los medios de información de que disponga, permitiendo así a cada persona verificar la exactitud de los hechos y fundar objetivamente su opinión sobre los acontecimientos. Para ese fin, los periodistas deben tener la libertad de informar y las mayores facilidades posibles de acceso a la información. Igualmente, los medios de comunicación deben responder a las preocupaciones de

[12] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*, Tomo I, Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante, (compiladores), México, 2003, p. 154.
[13] Ibídem, pp. 156 y 159.

los pueblos y de los individuos, favoreciendo así la participación del público en la elaboración de la información. (p. 156).
[...]

Artículo X
1. Con el debido respeto de las disposiciones institucionales que garantizan la libertad de información y de los instrumentos y acuerdos internacionales aplicables, es indispensable crear y mantener en todo el mundo las condiciones que permitan a los órganos y a las personas dedicadas profesionalmente a la difusión de la información alcanzar los objetivos de la presente Declaración.
2. Es importante que se estimule una circulación libre y una difusión más amplia y más equilibrada de la información.
3. Con tal fin, es necesario que los Estados faciliten la obtención para los medios de comunicación de los países en desarrollo, de las condiciones y los medios necesarios para fortalecerse y extenderse, y que favorezcan la cooperación entre ellos y con los medios de comunicación de los países desarrollados.
4. Asimismo, basándose en la igualdad de derechos, en la ventaja mutua y en el respeto de la diversidad de las culturas, elementos del patrimonio común de la humanidad, es esencial que se alienten y desarrollen los intercambios de información tanto bilaterales como multilaterales entre todos los Estados, en particular entre los que tienen sistemas económicos y sociales diferentes.
[...]"

La mencionada libertad de información, en el panorama internacional, también se hizo extensiva para garantizar: los derechos de los pueblos indígenas, el matrimonio y la familia, la erradicación de la discriminación, los derechos laborales, los derechos humanitarios, los derechos de los migrantes, entre otros[14].

Como se advierte, la libertad de información, como un derecho fundamental encaminado a formar en la sociedad una opinión mejor enterada, tuvo un propósito mayormente humanitario que político.

Por otro lado, en México, el derecho a la información se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas

[14] Para mayor información, se sugiere consultar: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*, Tomo II, Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante, (compiladores), México, 2003, p. 21 y ss.

de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados[15].

Con relación a este derecho, la Suprema Corte estableció en un principio, que por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, estaba limitado a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 apareció publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, el Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte amplió la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero[16].

Asimismo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la

[15] El Decreto de Reformas Constitucionales atinente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

[16] "**DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Novena Época, Pleno, Tesis aislada P. XLV/2000, p. 72. Se sugiere también consultar: "**DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Novena Época, Pleno, Tesis de jurisprudencia P. LX/2000, p. 74.

Nación sostuvo el criterio de que el derecho a la información, tutelado en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación del Estado de difundir y garantizar que las entidades de cualquier índole brinden a todo individuo la posibilidad de conocer aquella información que, incorporada a un mensaje, tenga un carácter público y sea de interés general, es decir, todos los datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, acopiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema[17].

En seguimiento a esta directriz, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que los partidos políticos son entidades de interés público que deben reflejar con claridad lo relativo a la obtención, manejo y destino de los recursos públicos y privados que reciben para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Por tanto, en cuanto a este tema, ha considerado que se debe privilegiar el principio de transparencia y no el de secrecía[18].

En tal virtud, los ciudadanos pueden acceder a la información relacionada con el uso de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales[19], y la restricción de este derecho, puede ser combatida ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano[20].

---

[17] "**COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF). LA ATRIBUCIÓN QUE LE OTORGA EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN XV, DE LA LEY RELATIVA, PARA VERIFICAR QUE LA INFORMACIÓN SOBRE PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS DIFUNDIDA POR LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS NO INDUZCA AL ERROR O A LA INEXACTITUD, TIENDE A VELAR POR EL DERECHO QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ASISTE A LOS USUARIOS".** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Novena Época, Segunda Sala, Marzo de 2002, Tesis aislada 2a. XIX/2002, p.422.

[18] "**PARTIDOS POLÍTICOS. EL MANEJO DE SUS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA**", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Noviembre de 2005, Novena Época, Pleno, Tesis de jurisprudencia P./J. 146/2005, p.154.

[19] Cfr: "**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE.**" Tesis relevante S3EL 038/2005, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005,* pp. 485-487.

[20] "**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA**

III. La transparencia y el acceso a la información de las actividades del Instituto Federal Electoral

A fin de reglamentar y hacer efectiva la obligación del Estado prevista en la parte final del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[21], consistente en garantizar el derecho a la información, se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual tiene como función y objetivo transparentar y publicitar todos los actos de las autoridades federales.

Esta ley, en sus artículos 1, 2 y 3, fracciones III y IX, y de manera general, dispone que su finalidad es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión, entre otras entidades, de los órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral, ya que toda la "*información gubernamental*" referida en dicho ordenamiento es pública y los particulares tendrán acceso a la misma, en los términos que en la legislación se señalan.

Por otro lado, el numeral 61 de la ley que se consulta, regula que los órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral –al igual que otras entidades–, en el ámbito de sus respectiva competencia, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Por tanto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión ordinaria celebrada el 30 de mayo de 2003, aprobó el acuerdo **CG110/2003**, que contenía el "*REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA*", el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de junio del mismo año. Cabe señalar que este regla-

---

FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO", Tesis relevante S3EL 039/2005, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005,* pp. 487-489.

[21] El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó en días pasados el proyecto de decreto que reforma al artículo 6º constitucional y convierte en un derecho fundamental el acceso a la información pública y la rendición de cuentas a nivel federal, estatal y municipal. Actualmente se encuentra pendiente de aprobar por la cámara revisora. **FUENTE:** http://www.diputados.gob.mx. Consulta realizada el 7 de marzo de 2007.

mento fue reformado por el propio Consejo General en el acuerdo **CG140/2005**, el cual fue aprobado en sesión ordinaria celebrada el 29 de junio de 2005, y dichas modificaciones se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de ese año.

Con este panorama, el artículo 1 del "*REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA*" dispone como su objeto: "*... establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales para garantizar a toda persona el acceso a la información en posesión del Instituto Federal Electoral, de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales*."

Además, en el artículo 2, párrafo 1, fracciones XII, XV y XXI, del reglamento en mención, se precisa que se entenderá por:

a) *Documentos*: a los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;

b) *Información*: a la contenida en los documentos que se generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título; y

c) *Órganos*: a aquellas unidades administrativas del Instituto señaladas en el Código, el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral u otras disposiciones administrativas de carácter general, que en cumplimiento de sus atribuciones puedan tener información bajo su resguardo;

Con apoyo en el marco normativo antes expuesto, es posible afirmar que estimar que las boletas electorales que contienen los votos que la ciudadanía emitió en las pasadas elecciones federales realizadas el 2 de julio de 2006, incluyendo por supuesto la presidencial, jurídicamente no podrían ponerse a disposición de algún particular que lo requiera en ejercicio del derecho a la información, en razón de lo siguiente:

A. La información que se desprende de las boletas que en su momento fueron consideradas por los miembros de la mesa directiva de casilla como votos válidos o nulos, o bien boletas sobrantes e inutilizadas, sólo

puede hacerse del dominio público una vez que ha sido procesada y transformada en cifras que se consignan en las actas de escrutinio y cómputo de la elección que corresponda.

Para sustentar la afirmación anterior, enseguida se transcriben algunas disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

"[...]

ARTÍCULO 227

1. El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan:
a) El número de electores que votó en la casilla;
b) El número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos;
c) El número de votos anulados por la mesa directiva de la casilla; y
d) El número de boletas sobrantes de cada elección.
2. Se entiende por voto nulo aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, pero que no marcó un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coaligados.
3. Se entiende por boletas sobrantes aquellas que habiendo sido entregadas a la mesa directiva de casilla no fueron utilizadas por los electores.

ARTÍCULO 228

1. El escrutinio y cómputo se llevará a cabo en el orden siguiente:
a) De Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
b) De senadores; y
c) De diputados.

ARTÍCULO 229

1. El escrutinio y cómputo de cada elección se realizará conforme a las reglas siguientes:
a) El Secretario de la mesa directiva de casilla contará las boletas sobrantes y las inutilizará por medio de dos rayas diagonales con tinta, las guardará en un sobre especial el cual quedará cerrado y anotará en el exterior del mismo el número de boletas que se contienen en él;
b) El primer escrutador contará el número de ciudadanos que aparezca que votaron conforme a la lista nominal de electores de la sección;
c) El Presidente de la mesa directiva abrirá la urna, sacará las boletas y mostrará a los presentes que la urna quedó vacía;

d) El segundo escrutador contará las boletas extraídas de la urna;
e) Los dos escrutadores bajo la supervisión del Presidente, clasificarán las boletas para determinar:
I. El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; y
II. El número de votos que sean nulos.
f) El Secretario anotará en hojas por separado los resultados de cada una de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, los que una vez verificados, transcribirá en las respectivas actas de escrutinio y cómputo de cada elección.
2. Cuando en la boleta aparezca el emblema de los partidos coaligados, para efectos de la elección por el principio de representación proporcional, si sólo apareciera cruzado uno de los emblemas, se asignará el voto al partido correspondiente, si no fuera claro por cuál de ellos se manifestó el elector, el voto se asignará al partido político que señale el convenio de coalición correspondiente siempre y cuando en ambos casos se cumpla con lo dispuesto en el inciso a) del artículo siguiente.

ARTÍCULO 230
1. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:
a) Se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coaligados;
b) Se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada; y
c) Los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado.
[...]

ARTÍCULO 234

[...]
4. Para garantizar la inviolabilidad de la documentación anterior, con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres, se formará un paquete en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que desearan hacerlo.
[...]

ARTÍCULO 235

1. De las actas de las casillas asentadas en la forma o formas que al efecto apruebe el Consejo General del Instituto, se entregará una copia legible a los representantes de los partidos políticos, recabándose el acuse de recibo correspondiente.
2. Por fuera del paquete a que se refiere el párrafo 4 del artículo

anterior, se adherirá un sobre que contenga un ejemplar del acta en que se contengan los resultados del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, para su entrega al Presidente del Consejo Distrital correspondiente.

ARTÍCULO 236

1. Cumplidas las acciones a que se refiere el artículo anterior, los Presidentes de las mesas directivas de casilla, fijarán avisos en lugar visible del exterior de las mismas con los resultados de cada una de las elecciones, los que serán firmados por el Presidente y los representantes que así deseen hacerlo.

[...]

ARTÍCULO 243

1. Los Consejos Distritales harán las sumas de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas conforme éstas se vayan recibiendo y hasta el vencimiento del plazo legal para la entrega de los paquetes que contengan los expedientes electorales, conforme a las siguientes reglas:

a) El Consejo Distrital autorizará al personal necesario para la recepción continua y simultánea de los paquetes electorales. Los partidos políticos podrán acreditar a sus representantes suplentes para que estén presentes durante dicha recepción;

b) Los funcionarios electorales designados recibirán las actas de escrutinio y cómputo y de inmediato darán lectura en voz alta del resultado de las votaciones que aparezcan en ellas, procediendo a realizar la suma correspondiente para informar inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva del Instituto;

c) El Secretario, o el funcionario autorizado para ello, anotará esos resultados en el lugar que les corresponda en la forma destinada para ello, conforme al orden numérico de las casillas; y

d) Los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo, contarán con los formatos adecuados para anotar en ellos los resultados de la votación en las casillas.

ARTÍCULO 244

1. Para el mejor conocimiento de los ciudadanos, concluido el plazo a que se refiere el artículo 238 de este Código, el Presidente deberá fijar en el exterior del local del Consejo Distrital, los resultados preliminares de las elecciones en el Distrito.

[...]

ARTÍCULO 247

1. El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente:

a) Se abrirán los paquetes que contengan los expedientes de la elección que no tengan muestras de alteración y siguiendo el orden numérico de las casillas; se cotejará el resultado del acta de escrutinio y cómputo contenida en el expediente de casilla con los resultados que de la misma obre en poder del Presidente del Consejo Distrital. Si los resultados de ambas actas coinciden, se asentará en las formas establecidas para ello;

b) Si los resultados de las actas no coinciden, o se detectaren alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del Presidente del Consejo, se procederá a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente. Para llevar a cabo lo anterior, el Secretario del Consejo, abrirá el paquete en cuestión y cerciorado de su contenido, contabilizará en voz alta, las boletas no utilizadas, los votos nulos y los votos válidos, asentando la cantidad que resulte en el espacio del acta correspondiente. Al momento de contabilizar la votación nula y válida, los representantes de los partidos políticos que así lo deseen y un Consejero Electoral, verificarán que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 230 de este Código. Los resultados se anotarán en la forma establecida para ello dejándose constancia en el acta circunstanciada correspondiente; de igual manera, se harán constar en dicha acta las objeciones que hubiese manifestado cualquiera de los representantes ante el Consejo, quedando a salvo sus derechos para impugnar ante el Tribunal Electoral el cómputo de que se trate. En ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos;

c) Cuando existan errores evidentes en las actas, el Consejo Distrital podrá acordar realizar nuevamente el escrutinio y cómputo señalados en el inciso anterior;

d) A continuación se abrirán los paquetes con muestras de alteración y se realizarán, según sea el caso, las operaciones señaladas en los incisos anteriores, haciéndose constar lo procedente en el acta circunstanciada respectiva;

e) La suma de los resultados, después de realizar las operaciones indicadas en los incisos anteriores, constituirá el cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría que se asentará en el acta correspondiente;

f) Acto seguido, se abrirán los paquetes en que se contengan los expedientes de las casillas especiales, para extraer el de la elección de

diputados y se procederá en los términos de los incisos a) al d) de éste artículo;
g) El cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, será el resultado de sumar las cifras obtenidas según los dos incisos anteriores, y se asentará en el acta correspondiente a la elección de representación proporcional;
h) El Consejo Distrital verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de la fórmula que haya obtenido la mayoría de votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 de este Código; e
i) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la fórmula que hubiese obtenido la mayoría de los votos.
[...]

ARTÍCULO 253
1. El Presidente del Consejo Distrital, una vez integrados los expedientes procederá a:
a) Remitir a la Sala competente del Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el medio de impugnación correspondiente, junto con éste, los escritos de protesta y el informe respectivo, así como copia certificada del expediente del cómputo distrital y, en su caso, la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa;
b) Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación respectivo al Tribunal Electoral, el expediente del cómputo distrital que contenga las actas originales y cualquier otra documentación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De la documentación contenida en el expediente de cómputo distrital enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Cuando se interponga el medio de impugnación correspondiente se enviará copia del mismo;
c) Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación, a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la fórmula de candidatos a diputado de mayoría relativa que la hubiese obtenido; así como un informe de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto. De la documentación contenida en el expediente de cómputo distrital, enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Cuando se interponga el medio de impugnación se enviará copia del mismo a sendas instancias;

d) Remitir al Consejo Local de la entidad el expediente de cómputo distrital que contiene las actas originales y documentación de la elección de senador por ambos principios. De las actas y documentación contenida en dicho expediente enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; y
e) Remitir al correspondiente Consejo Local con residencia en la cabecera de circunscripción el expediente del cómputo distrital que contiene las actas originales y copias certificadas, y demás documentos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional. De las actas y documentación contenidas en dicho expediente enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

ARTÍCULO 254
1. Los Presidentes de los Consejos Distritales conservarán en su poder una copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales.
2. Asimismo, los Presidentes tomarán las medidas necesarias para el depósito en el lugar señalado para tal efecto, de los sobres que contengan la documentación a que se refiere el artículo 234 de este Código hasta la conclusión del proceso electoral. Una vez concluido el proceso electoral, se procederá a su destrucción.
[...]"

De los preceptos anteriores se colige de manera primigenia, que la ley electoral reconoce y garantiza en forma multimodal el derecho a estar informado y a transparentar el contenido de las boletas. Esta tutela legal a un derecho fundamental se reconoció y se sigue reconociendo mucho antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en los términos que a continuación se esbozan, lo cual deja ver que dicha información está en todo momento en poder de la ciudadanía, los partidos políticos, las autoridades administrativas y judiciales, estos es, de todos los actores electorales y es resguardada de tal forma que impide su inviolabilidad.

En un primer momento:

1. Los funcionarios de la mesa directiva de casilla, al momento de practicar el escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, son quienes tienen a la vista las boletas que los ciudadanos marcaron y depositaron en la urna respectiva, mismo que debe considerarse como el *voto original.*
2. Una vez que ha sido determinada la validez de los votos y que han

sido escrutados, se contabilizan y, los resultados obtenidos, se anotan en las actas de escrutinio y cómputo. Esta actuación proveniente de autoridad federal, como lo son los funcionarios de casilla (que en esencia son los mismos ciudadanos insaculados y capacitados para el desempeño de dicha encomienda), aunque debe reiterarse que en este caso, el voto de los ciudadanos ya ha sido procesado, interpretado y transformado en cifras, por lo que se instituye como el *voto derivado*.

3. Esos resultados, que no son más que el contenido de las boletas depositadas en la urna, debidamente escrutadas y contadas, esto es, separadas entre las válidas y las nulas a juicio de la autoridad electoral (la mesa directiva de casillas en presencia de los representantes de todos los partidos políticos y coaliciones que así lo hagan e incluso los observadores electorales) **son publicitados y dados a conocer** -por lo que no son datos reservados o privados- y **se transparentan** mediante dos actos importantes: a) A los partidos políticos mediante la entrega de copia legible de las actas de la casilla; y b) a toda la ciudadanía mediante los avisos que se fijan en lugar visible del exterior de las mismas casillas con los resultados de cada una de las elecciones y en presencia de los representantes que así deseen hacerlo.
4. Se garantiza la **inviolabilidad de las boletas y votos** al formarse un paquete en cuya envoltura, como exige la ley, firman los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que desean hacerlo.

En un segundo momento.

1. **Es publicitada y se da a conocer** a través de lo que se denomina la información preliminar de los resultados que integran el *voto derivado*, que es la suma que realizan los Consejos Distritales de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas conforme éstas se van recibiendo en forma contínua y simultánea, mediante el procedimiento que establece la ley: a) Lectura en voz alta del resultado de las votaciones, en presencia de los representantes partidistas; b) suma correspondiente de la cual informan inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva del Instituto; c) llenado de los formatos destinados para ello, conforme al orden numérico de las casillas, unos en poder de la autoridad distrital y otros en poder de los representantes de los partidos políticos acreditados ante dicho consejo.
2. La ley expresamente refiere que **para el mejor conocimiento de los ciudadanos**, concluido el plazo de recepción de los paquetes electorales, la autoridad electoral, representada en el Presidente del Consejo Distrital correspondiente ***deberá*** (lo cual es un imperativo le-

gal) fijar, en el exterior del local del Consejo Distrital, los resultados preliminares de las elecciones.

En un tercer momento:

1. Se pueden tener **nuevamente a la vista** las boletas con los votos de la ciudadanía –es decir, el voto original– cuando los Consejos Distritales realizan otra vez el escrutinio y cómputo si los resultados de las actas no coinciden, están evidentemente alterados, no existen las actas en el expediente en donde debiera estar o existen errores evidentes en dichas actas.
2. Se abren los paquetes entredichos y se levanta el acta circunstanciada respectiva y se procede a integrar el expediente del cómputo distrital de la elección de que se trate.
3. Los resultados del cómputo distrital, se hacen constar en el acta circunstanciada de la sesión conjuntamente con los incidentes que ocurrieren durante la misma, que junto con otros documentos integran el expediente del cómputo distrital correspondiente.
4. Dichos resultados de cada una de las elecciones **son publicitados y se dan a conocer a la ciudadanía** mediante su fijación en el exterior del local distrital.
5. Cuando se hubiere interpuesto el medio de impugnación correspondiente, se remite: a) una copia certificada del expediente del cómputo distrital, entre otros documentos a la Sala competente del Tribunal Electoral y posteriormente las actas originales; b) otra copia certificada al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; c) copia del medio de impugnación a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y d) se conserva en los Consejos Distritales una copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales.
6. Se deben tomar las medidas necesarias para el depósito y resguardo.

En ulterior momento:

1. Finalmente, durante la sustanciación de algún medio de impugnación electoral federal, es factible que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de diligencias para mejor proveer, realicen la apertura de paquetes electorales y practiquen el escrutinio y cómputo, o el cómputo, según sea el caso, siempre emplazando o notificando a todos los partidos políticos para que estén presentes en dicho acto.
2. Un primer supuesto se presenta cuando en un medio de impugnación se hace valer el incumplimiento de la obligación establecida en los incisos b) y c) del artículo 247 del código de la materia. Dicho precepto dispone que durante la sesión de los cómputos distritales, los

Consejos Distritales procederán a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo, cuando: **a)** Los resultados de las actas[22] no coincidan; **b)** Se detecten alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla; **c)** No exista acta de escrutinio y cómputo en el expediente de casilla ni obre en poder del Presidente del Consejo; y **d)** Existan "errores evidentes" en las actas. Con relación a la última hipótesis, cabe señalar que cuando al verificar los resultados asentados en las actas de escrutinio y cómputo, los consejos distritales adviertan errores o inconsistencias en los *rubros relativos a votos*, aunque sólo sea de un voto y no sea determinante para el resultado consignado en el acta de la casilla, los consejos distritales *están obligados, de oficio*, a llevar a cabo el recuento de la votación en nuevo escrutinio y cómputo, pues el supuesto encuadra en la hipótesis de *«error evidente»* en las actas, establecido en el artículo 247, inciso c), del código de la materia, donde sólo se exige la evidencia del error con la vista del acta, pero no el factor «determinante», factor que sólo se exige para declarar la nulidad de votación recibida en casillas. Por otro lado, como las inconsistencias que se pueden detectar en las actas de escrutinio y cómputo son de muy variada naturaleza, pues el contenido de esos documentos no sólo refleja datos relacionados con la votación, sino además muestra elementos que tienen que ver con boletas, incidentes, etcétera, cuando las inconsistencias o el error en las actas se encuentre en esos rubros, el nuevo escrutinio y cómputo sólo sería procedente cuando lo solicitara algún miembro del Consejo Distrital o por instancia de algún partido político o coalición a través de su representante[23]. Cuando se incumple con la práctica del nuevo escrutinio y cómputo en los casos a que se ha hecho referencia, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo efectuarán, siempre que así se alegue en el medio de impugnación.

---

[22] El supuesto se refiere a las actas de escrutinio y cómputo que se encuentran: una, dentro del expediente formado para cada una de las elecciones; y otra, conjuntamente con las de las demás elecciones, dentro del sobre adherido por fuera del paquete electoral que se forma con los expedientes de cada una de las elecciones, para su entrega el Presidente del Consejo Distrital correspondiente, como se dispone en los artículos 234 y 235, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

[23] Cfr: Resoluciones Incidentales: 1. "SOBRE LA PETICIÓN DE REALIZAR NUEVO ESCRUTINIO Y CÓMPUTO DE LA VOTACIÓN TOTAL RECIBIDA EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL" y 2. "SOBRE LA PRETENSIÓN DE NUEVO ESCRUTINIO Y CÓMPUTO POR RAZONES ESPECÍFICAS", pronunciadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cinco de agosto de dos mil seis, en el expediente SUP-JIN-212/2006, entre otros.

3. Otra hipótesis consiste en que, en los autos que se resuelvan, no existan elementos suficientes para resolver la impugnación de que se trate, y siempre que se haya solicitado la nulidad de la votación recibida en una casilla alegando el error o dolo[24], previsto en el artículo 75, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
4. Una vez concluido el proceso electoral, la ley ordena a que se proceda a la destrucción de los paquetes electorales que contienen las boletas y votos, que ya han sido escrutados y contados en múltiples ocasiones y cuya información, con efectos jurídicamente respaldados, se han publicitado y dado a conocer a todos los interesados.

B. Cualquier persona podría tener acceso a la información contenida en la documentación electoral que se produce en las mesas de casilla durante el día de la jornada electoral; sin embargo, esta regla no opera respecto del *voto original*, es decir, de las boletas que contienen el voto de los ciudadanos, por lo siguiente:

En lo que interesa, de los citados numerales 234, y 254 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el artículo 2, párrafo 1, fracción XII, del "*REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA*", es posible colegir que, respecto de la información que se genera en una casilla, sólo pueden hacerse del conocimiento público, entre otros documentos, los resultados electorales, esto es el voto derivado no así el voto original, esto es, los votos depositados en las urnas por los sufragantes.

Lo anterior se debe a que las boletas electorales que contienen el sentido del voto ciudadano en sí mismas arrojan datos o resultados que necesariamente requieren ser interpretados por la autoridad electoral, primero por los integrantes de la mesa directiva de casilla, después por el consejo distrital o local que corresponsa y en última instancia por la autoridad judicial.

Las boletas extraídas de las urnas en sí mismas, sin la intervención de

[24] **"ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. EL HECHO DE QUE DETERMINADOS RUBROS DEL ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO APAREZCAN EN BLANCO O ILEGIBLES, O EL NÚMERO CONSIGNADO EN UN APARTADO NO COINCIDA CON OTROS DE SIMILAR NATURALEZA, NO ES CAUSA SUFICIENTE PARA ANULAR LA VOTACIÓN"**, Tesis de jurisprudencia S3ELJ 08/97, visible en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 113-116.

las autoridades, **no tienen valor legal alguno como votos**, éste se obtiene al momento en que su contenido lo califique de válido o nulo la autoridad.

C. Otra razón por la cual las boletas electorales no pueden hacerse del conocimiento público mediante el ejercicio del derecho a la información como ha sido planteado en las demandas que se encuentran *sub iudice*, estriba fundamentalmente, en que los ciudadanos al marcar una boleta electoral para expresar el sentido de su voto, realizan un acto como los entes depositarios de la soberanía popular; y dicha actividad, en modo alguno, podría estimarse proveniente de una autoridad, u órgano de gobierno o autónomo, que son quienes se encuentran obligados a transparentar sus actos y a permitir que cualquier individuo pueda conocerlos a través del ejercicio del derecho a la información.

Es por tal razón que, sólo hasta el momento en que los funcionarios de casilla procesan la votación por ellos recibida, en su carácter de autoridad electoral, y mediante los actos del escrutinio y cómputo contenidos en el código de la materia, es posible producir información proveniente de una autoridad, la cual, con apoyo en las disposiciones que han sido aludidas a lo largo de este trabajo, es la que debe hacerse pública para transparentar la actividad del Instituto Federal Electoral.

A mayor abundamiento, cabe señalar que, por exclusión, el que ha sido denominado como *voto original*, escapa de las disposiciones legales relacionadas con la transparencia y el acceso a la información, como enseguida se demuestra:

El artículo 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevé que la información clasificada como reservada no podrá permanecer con tal carácter por un período mayor de doce años.

Así las cosas, resultaría contrario a derecho, estimar que el acceso a la información contenida en los denominados *votos originales* podría realizarse una vez transcurrido el plazo señalado con antelación, ya que el artículo 254 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los Presidentes de los Consejos Distritales conservarán en su poder una copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales; que dichos Presidentes tomarán las medidas necesarias para el depósito

en el lugar señalado para tal efecto, de los sobres que contengan la documentación a que se refiere el artículo 234[25] del Código hasta la conclusión del proceso electoral; y que una vez concluido el proceso electoral, se procederá a su destrucción; y por lo mismo, no sería viable el transcurso del período de los doce años, ya todo proceso electoral concluye en el mes de septiembre del año en que se celebran las elecciones federales ordinarias, y desde ese momento, nada impide la destrucción de las boletas que contienen el voto de los ciudadanos. Lo anterior, con independencia del acuerdo CG271/2006, emitido el pasado 15 de diciembre de 1996 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, derivado de las circunstancias sin precedentes en que ha tenido que actuarse al existir dos leyes federales (una el COFIPE y otra la ley de transparencia) que establecen la forma en que ha de transparentarse los resultados electorales.

Lo anterior, incluso, encuentra respaldo en el derecho comparado, como por ejemplo:

En España, el día de la jornada electoral, el escrutinio se realiza en las mesas electorales. El procedimiento a seguir es el siguiente: una vez terminado el recuento, se confrontará el total de sobres con el de votantes anotados; a continuación, el presidente preguntará si hay alguna protesta que hacer contra el escrutinio y, no habiendo ninguna o después de que la Mesa resuelva por mayoría las que se hubieran presentado, anunciará en voz alta su resultado, especificando el número de electores censados, el de certificaciones censales aportadas, el número de votantes, el de papeletas nulas, el de votos en blanco y el de los votos obtenidos por cada candidatura; enseguida, las papeletas extraídas de las urnas se destruirán en presencia de los concurrentes con excepción de aquellas a las que se hubiera negado validez o que hubieran sido objeto de alguna reclamación, las cuales se unirán al acta y se archivarán con ella, una vez rubricadas por los miembros de la Mesa[26].

En Argentina, la Junta Electoral Nacional es quien realiza el cómputo

[25] "[...] 2. Se remitirán también, en sobres por separado, las boletas sobrantes inutilizadas y las que contengan los votos válidos y los votos nulos para cada elección. [...] 3. La lista nominal de electores se remitirá en sobre por separado. [...]"

[26] Artículo 97 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; modificada mediante Ley Orgánica 16/2003, de 28 de noviembre.

final, sumando los resultados de las mesas ateniéndose a las cifras consignadas en las actas, a las que se adicionan los votos que hubieren sido recurridos y resultaren válidos y los indebidamente impugnados y declarados válidos, de los que se dejará constancia en el acta final, acordando luego un dictamen sobre las causas que a su juicio funden la validez o nulidad de la elección. En el caso de la elección del presidente y vicepresidente de la Nación, las Juntas Electorales Nacionales, comunican los resultados al presidente del Senado de la Nación, el cual convoca de inmediato a la Asamblea Legislativa, la que procede a hacer la sumatoria para determinar si la fórmula más votada ha logrado la mayoría, si se dan causas de inelegibilidad, o si, por el contrario, se deberá realizar una segunda vuelta electoral. Acto seguido, la Junta o la Asamblea Legislativa, en su caso, proclaman a los que resultaren electos, haciéndoles entrega de los documentos que acrediten su carácter, e *inmediatamente*, en presencia de los concurrentes, se destruyen las boletas, con excepción de aquellas a las que se hubiese negado validez o hayan sido objeto de alguna reclamación, las cuales se unirán todas al acta que contiene el cómputo definitivo, que será rubricada por los miembros de la Junta y por los apoderados que quieran hacerlo[27].

D. Por último, acorde con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el **Instituto Federal Electoral** es un organismo público autónomo de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales, **función que se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad**.

En este contexto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 2 y 3, fracciones IX y XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, el **Instituto Federal Electoral** está obligado a garantizar el derecho a todo persona de acceder a la información que ésta posea, en los términos que la propia ley señala.

Sin embargo para los efectos de dicha obligación, el Instituto Federal Electoral debe fundar sus actividades en los principios constitucionales

[27] Artículos 120, 122 y 123 del Código Electoral Nacional de Argentina.

rectores de la función electoral, y de conformidad con lo expuesto en el Considerando Quinto del *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece el contenido, modalidades y términos conforme a los cuales se difundirá públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales:*

La **certeza:** debe ser entendida como el deber por parte de la autoridad electoral de difundir sólo **datos completos, definitivos**, **con la finalidad de no producir desinformación o dar pie a percepciones equivocadas, parciales o hasta manipuladas y, en consecuencia, generar confusión e incertidumbre**.

En esta tesitura, las boletas electorales no contienen datos completos y definitivos, máxime que algunas boletas electorales en las que se plasma el voto ciudadano son consideradas posteriormente como votos nulos por la Sala Superior de Tribunal Electoral.

Ahora bien, dado que el conjunto de estos datos se encuentran asentados en las actas de escrutinio y cómputo, mismas que son consideradas documentales públicas, y algunas de esas actas de escrutinio y cómputo son modificadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y si lo que se pretende es la verificación y cuantificación del voto ciudadano, esto sólo puede realizarse en forma veraz y certera si se consultan dichas actas, junto con las resoluciones del Tribunal Electoral.

IV. Vías impugnativas

De conformidad con el *Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información*, los ciudadanos pueden interponer el recurso de revisión contra dicha negativa (artículo 38) y transcurrido un año interponer el recurso de reconsideración (artículo 47) con el objetivo de que la autoridad reconsidere dicha solicitud.

La **Sala Superior** ha establecido criterios sobre el derecho de acceso a la información, consistentes en:

> **DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN,**

POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. De la interpretación del artículo 99, párrafos primero y cuarto, fracciones III y IX, en relación con el 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, párrafos 5 y 6; 49-A; 49-B; 68, 73, y 80, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 11, 49, 59 y 61, párrafos primero y segundo, fracción V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende la competencia constitucional y legal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver las impugnaciones jurisdiccionales enderezadas contra la negativa a los ciudadanos para acceder a la información pública en materia electoral, pues, por un lado, es constitucionalmente competente para resolver, no sólo las impugnaciones en contra de aquellos actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, no relacionados directamente con las elecciones federales, sino todos los demás asuntos señalados en la ley, no previstos expresamente en el citado artículo 99. Por otra parte, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se prevé que las resoluciones recaídas en el recurso de revisión interpuesto en contra de la negativa de acceso a la información o del informe de inexistencia de los documentos solicitados, pueden ser impugnadas ante el Poder Judicial de la Federación. En este sentido, a los supuestos de procedencia constitucionalmente previstos y desarrollados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral respecto del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, consistentes en las presuntas violaciones a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, la referida ley de transparencia, con base en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IX, constitucional, **adicionó un supuesto específico de procedencia para tal juicio, consistente en las presuntas violaciones al derecho político de los ciudadanos de acceso a la información pública en materia electoral, al impugnarse las resoluciones de las autoridades del Instituto Federal Electoral recaídas en los recursos de revisión, en los términos de los artículos 61, párrafos primero y segundo, fracción V, en relación con el 11, 49**

y 59 de la invocada ley. No es óbice para lo anterior que en su artículo 59 se mencione, en general, al Poder Judicial de la Federación y no se precise la competencia del Tribunal Electoral, ni que en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal y los dictámenes legislativos sobre diversas iniciativas relacionadas con dicha ley se hiciera referencia expresa al juicio de amparo mas no al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, toda vez que la procedencia del juicio de garantías prevista en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal y en los mencionados dictámenes legislativos, se establece para las decisiones del Instituto Federal de Acceso a la Información respecto de la que se encuentre en las dependencias y entidades de la administración pública federal, lo que no excluye la posibilidad de que las decisiones de los órganos constitucionalmente autónomos, como el Instituto Federal Electoral, en esta materia, sean controladas por una jurisdicción constitucional especializada, como ocurre con las decisiones de la Comisión para la Transparencia y el Acceso a la Información del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y su control jurisdiccional por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Además, cabe concluir la procedencia de dicho juicio en casos como la violación al derecho político-electoral de acceso a la información pública, al realizar una interpretación conforme con la Constitución federal, ya que, por una parte, da vigencia al derecho a la administración e impartición de justicia o tutela judicial efectiva y, por la otra, preserva el carácter especializado de la jurisdicción constitucional electoral a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer de impugnaciones en contra de actos y resoluciones material y formalmente electorales y, en forma integral, de los emanados de las autoridades del Instituto Federal Electoral; igualmente, se evita correr el riesgo de dejar al promovente en estado de indefensión ante un acto de autoridad electoral, teniendo presente lo prescrito en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-216/2004.—Jorge Arturo Zárate Vite.—10 de septiembre de 2004.—Mayoría de seis votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Disidente: Eloy Fuentes Cerda.—Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Sala Superior, tesis S3EL 039/2005.

MATERIAL ELECTORAL Y DOCUMENTACIÓN ELECTORAL SON CONCEPTOS DIFERENTES (Legislación de Tlaxcala y similares). De la interpretación gramatical de los artículos 175,

fracciones XXXIX, XLIII, XLIV; 195, fracciones III, IV y VIII; 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335 y 336 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, se advierte que el legislador local utilizó los conceptos de material y documentación electoral de manera individual, y si bien, los unió con la conjunción copulativa *y*, no significa que son equivalentes, sino que, tal enlace gramatical únicamente cumplió con su oficio de unir dichos vocablos en un concepto afirmativo, pero diferenciándolos, puesto que cada uno tiene un significado particular que lo distingue. En efecto, conforme al *Diccionario de la Real Academia Española*, en su vigésima primera edición, el término *material* en una de sus acepciones, se refiere al conjunto de máquinas, herramientas u objetos de cualquier clase, necesario para el desempeño de un servicio o el ejercicio de una profesión; en tanto que, la palabra *documentación*, entre otros significados, se define, como el conjunto de documentos, preferentemente de carácter oficial, que sirven para documentar o acreditar algo. A su vez, la locución electoral, se identifica con lo perteneciente o relativo a electores o elecciones. En esa tesitura, válidamente se concluye que el material electoral lo constituye el conjunto de objetos o instrumentos físicos necesarios para la correcta celebración de la jornada electoral, como pueden ser, entre otros, mamparas o canceles modulares, urnas, mesas portaurnas, cajas para paquete electoral distrital y municipal, sellos de goma, cinta adhesiva con logotipo y denominación del instituto electoral correspondiente, manta informativa sobre la instalación de casilla, manta sobre la indicación de votantes según orden alfabético, carteles de publicación de resultados electorales por casilla y por tipo de elección, líquido indeleble, hojas para hacer las operaciones de cómputo según el tipo de elección, hojas de incidentes, sobres para introducir documentación electoral, artículos de oficina, etcétera. **En cuanto a la documentación electoral, ésta puede ser definida como el conjunto de documentos relativos al proceso electoral, y que tienen por objeto hacer posible la emisión, verificación y cuantificación del voto ciudadano, y por lo mismo, pueden ser del conocimiento público, tales como las boletas electorales, las actas de jornada electoral y de escrutinio y cómputo, y en general todos los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos administrativos electorales atinentes, como por ejemplo las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo de los consejos locales y distritales.**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-261/2004 y acumulado.—Partido Acción Nacional.—21 de octubre de 2004.—Una-

nimidad de votos.—Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—Secretario: Jesús Armando Pérez González.
Sala Superior, tesis S3EL 012/2005.

Por otra parte y para dar a conocer un caso concreto a nivel local, desde octubre de 2006 una ciudadana del Distrito Federal presentó una solicitud para "Tener acceso a los sobres electorales que contienen las boletas electorales usadas en los comicios electorales del pasado 2 de julio, para la elección de jefe de Gobierno del Distrito Federal."

El 11 de diciembre, los integrantes de la Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal consideraron procedente la petición. Entre los argumentos esgrimidos, destaca uno consistente en que cualquier mexicano tiene derecho y libertad de solicitar información sin necesidad de justificarse. Se fundó su decisión en los artículos 6° y 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6°, 8°, 23, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 47, 48, 49 y 50 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

La ciudadana fue notificada, el 13 de diciembre de 2006, de la resolución tomada por la OIP, y se le pidió que se pusiera en contacto con dicha oficina, a fin de brindarle la asesoría necesaria para la realización de su consulta.

En la notificación también se le dice a la ciudadana que en términos de los Artículos 47 y 49 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, podrá efectuar la consulta directa de la información dentro de los horarios y condiciones que al efecto establezca la OIP del IEDF. Asimismo, se hace del conocimiento de la solicitante que no será permitido, bajo ninguna circunstancia, la salida de datos originales de los archivos en que se hallen almacenados.[28]

De igual forma, esta área del IEDF tomó en cuenta el derecho de acceso a la información en poder del Estado, plasmado en el artículo 6 de la Constitución Política Mexicana y en concordancia con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Esta decisión contrasta con la respuesta negativa del Instituto Federal Electoral (IFE) respecto a un paquete de solicitudes de acceso a las

[28] Fuente: **http://www.iedf.org.mx.** Consulta realizada el martes 20 de febrero de 2007.

boletas utilizadas para Presidente de la República desde julio pasado, situación que motivó la interposición del juicio respectivo ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, actualmente en substanciación[29].

Por otro lado, se dice que el Ministro Presidente Don Guillermo Ortiz Mayagoitia tiene en su manos una petición en el sentido de que se suspenda la destrucción de las boletas hasta en tanto no se resuelva en el fondo una demanda de amparo, mediante la cual se busca garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Al respecto, la Secretaría Ejecutiva del IFE ha determinado que la destrucción de las boletas electorales utilizadas en los comicios del pasado 2 de julio, se efectuará hasta que "causen estado" todas las quejas de los ciudadanos que han solicitado acceder a ellas.[30]

V. Conclusión

Es sabido que cuando el sistema electoral que se aplica para la elección de los representantes populares es de mayoría relativa, un solo voto eventualmente podría inclinar las preferencias de la ciudadanía en un sentido y legitimar el triunfo de un candidato. Esta regla permite sostener que tan válido y legítimo es el triunfo de un candidato que obtiene un número de votos que representan una gran diferencia por encima de los otros contendientes electorales, como el que los supera por uno solo. Desconocer la existencia de esta última posibilidad, sería tan injusto como dudar de las disposiciones constitucionales y legales que nos rigen, así como de las instituciones que han fortalecido nuestra democracia.

No resulta desconocido, que en la propia legislación electoral federal se establecen procedimientos institucionales tendentes a la revisión de la validez o nulidad de los votos emitidos por la ciudadanía, lo que permite dotar de certidumbre todos los actos que realizan las autoridades electorales, tanto el día de la jornada electoral, como en las sesiones en las que se realizan los cómputos de las elecciones federales, los que a la postre llevan a declarar electo al candidato que haya obtenido el ma-

[29] Fuente: **http://www.trife.org.mx.** Consulta realizada el martes 20 de febrero de 2007.
[30] Fuente: **http://proceso.com.mx.** Consulta realizada el martes 20 de febrero de 2007.

yor número de votos. Por otra parte, la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus resoluciones, ha sostenido criterios que dotan de mayor certeza los resultados consignados en las actas de los cómputos de cualquier elección. Así mismo, es pertinente resaltar que durante el desarrollo de los procesos electorales, y más aún el día de la elección, intervienen diversas entidades con propósitos similares, como son los observadores nacionales, las ONG´s, los invitados extranjeros, entre otros.

Como se puede advertir, la certidumbre de los resultados obtenidos en una casilla puede darse a través de varios procesos de revisión, lo que no sucede, por ejemplo, en Bolivia, cuya legislación establece que el escrutinio, o sea el conteo voto por voto, y el cómputo de la mesa de sufragio o suma de los resultados, los realiza única y definitivamente el jurado electoral al momento de elaborar y suscribir el acta, no debiendo organismo electoral alguno repetir ni revisar este acto[31].

Es decir, en México, existen mecanismos legales de verificación que permiten despejar, enmendar y sancionar cualquier eventual irregularidad suscitada en los procesos electorales y sus resultados. Y al mismo tiempo el legislador electoral prevé los mecanismos y los momentos para que dichos documentos (boletas y votos) sean transparentados, dados a conocer y sean del dominio público.

Carecen de sentido todos y cada uno de los pasos legales que el mismo legislador federal electoral previó, y exige que se cumplan con toda puntualidad, para garantizar la transparencia y resguardo de la información antes referida, si a pesar de estar multiprocesadas dichas boletas electorales y sus resultados y habiéndose dado a conocer la verdad real y la legal sobre ellos -con la intervención de la ciudadanía, de los partidos políticos, de las autoridades administrativas y judiciales-, nuevamente en forma permanente sean valoradas, así sea con fines estrictamente académicos y estadísticos, los datos o resultados de dichas boletas electorales, que como ya se dijo, en sí mismas no arrojan información veraz (que tutele la norma constitucional) por carecer de valor en su acepción de votos emitidos por la ciudadanía hasta en tanto no sean sancionados o calificados por las referidas autoridades, por lo cual una vez calificado o juzgado el caso existe una razón de ser para proceder de inmediato a su destrucción.

[31] Artículo 162 del Código Electoral de Bolivia.

No pasa inadvertido el hecho de que es inédita esta clase de peticiones de apertura de paquetes electorales con base en la nueva legislación de acceso a la información. Pero existen antecedentes de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE) prohibió al Instituto Federal Electoral (IFE) la apertura de paquetes para fines distintos a los del proceso comicial, pues en 1997 se pretendía mantener una muestra para estudio de las votaciones y el impedimento procedió tras una inconformidad presentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI)[32], y en esa ocasión se llegó a resolver por el Tribunal Electoral que el ordenar la práctica de estudios e investigaciones a realizarse por terceros ajenos a los órganos que integran ese instituto, así como su propio personal, involucrando un manejo diverso al marcado por la ley, de la documentación contenida en los paquetes electorales y de la información consignada en la documentación electoral que lo conforma (entre las que se pueden encontrar las listas nominales de electores que contienen datos personales de los ciudadanos registrados), constituye un proceder viciado de origen, por la ausencia de facultades en tal sentido, aunque sin desdeño de la importancia que pueda tener para la comunidad académica, instituciones y ciudadanos interesados en conocer en forma detallada las condiciones en que se desarrollan los procesos electorales, ello no debe implicar en forma alguna que se llegue al extremo de la apertura de los paquetes, así sean muestras aleatorias, dado que la ley expresamente ordena un procedimiento claramente acotado en tiempo y forma, pues lo contrario implicaría conculcar los principios de secreto del voto y confidencialidad de los datos de la ciudadanía, además de la afectación a la inviolabilidad de los sobres que contienen los expedientes de las elecciones federales y el de definitividad de las etapas del proceso electoral.[33]

No es jurídicamente factible acceder *per sé* a las boletas, en los tér-

[32] Sin embargo, seis años más tarde, de nueva cuenta el IFE aprobó un acuerdo en el cual se establecía la integración de una muestra aleatoria para fines de estudio. En esa ocasión ningún partido impugnó el acuerdo y el organismo electoral realizó estudios para mejorar los procedimientos de capacitación, entre otros.

[33] Vid. URRUTIA ALONSO. "La Jornada", Política, viernes 15 de septiembre de 2006, pág. 22; y SUP-RAP-004/98, Partido Revolucionario Institucional Vs Consejo General del Instituto Federal Electoral, Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Secretario: Roberto Ruiz Martínez.

minos antes apuntados, porque por sí mismas no tienen ningún valor jurídico, y con ello no se puede verificar la exactitud de los hechos, sino es mediante la información que dichas boletas electorales arrojan y es precisamente la que ha sido procesada, asentada y divulgada a través de las actas y resoluciones electorales definitivas y firmes que son emitidas por las autoridades electorales competentes (IFE-TRIFE).

Permitir el acceso a la información contenida en las boletas convertidas en votos una vez concluido el proceso electoral genera más inconveniente, pues además implicaría la ventaja del ejercicio del derecho sólo a unos cuantos ciudadanos (A) que así lo pidieren antes de que dichos documentos sean destruidos y no así respecto de otros ciudadanos (B) a quienes se les tendría que negar por no existir la materia propia para el ejercicio de su derecho, una vez consumado el hecho, y ¿ésto cuándo podría ocurrir?, ¿cuándo los primeros ciudadanos (A) terminen su revisión aleatoria o del total de dichas boletas? ¿cuándo llegue la fecha propuesta para su destrucción aún no habiendo terminado la consulta de los ciudadanos (A)?, ¿quién determinaría la fecha: una futura reforma o un acuerdo del IFE?; y ¿mientras estén consultándose la boletas por los ciudadanos y haya nuevas y eslabonadas peticiones de acceso, se les debe conceder el ejercicio del derecho para acceder a ellas, lo cual traería aparejado la indefinición para cumplir con el mandato legal sobre su destrucción? ¿quién debe fijar a los primeros ciudadanos el término para que culmine su consulta y con ello marcar el único plazo dentro del cual se deberán formular ulteriores peticiones?

Además, los actos provenientes de particulares, como lo es el voto de la ciudadanía, no pueden hacerse públicos mediante el ejercicio del derecho a la información, fundamentalmente, debido a que no constituyen información de calidad pública dado que no pueden considerarse como documentos elaborados o producidos por una autoridad, debiéndose enfatizar que sólo a éstas es a quienes les corresponde transparentar sus actos. Por lo mismo, queda en relieve que cualquier particular carecería de un interés jurídico o legítimo para acceder a las boletas que contienen los votos de la ciudadanía, o para pretender realizar un nuevo cómputo, pues esta actividad se encuentra al márgen de toda legalidad, y por lo mismo, de cualquier facultad que le confiera atribuciones o competencia para ello.

Ahora bien, no se puede soslayar que cualquier determinación que al respecto se tome, con relación a la interpretación del marco jurídico federal que aplicable a la transparencia y la libertad de expresión, así como de los alcances de los principios que intrínsecamente tutelan, debe proveer vías de solución, sin trastocar los valores que hacen posible la sinergia del sistema electoral mexicano.

06 de Marzo de 2007

VI. Colofón

El pasado veinticinco de abril de dos mil siete, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió en definitiva los expedientes identificados con las claves **SUP-JDC- SUP-JDC-10/2007** y **SUP-JDC-88/2007**, promovidos, respectivamente, por José Daniel Lizárraga Méndez y Delia Angélica Ortiz Trujillo. Dicho fallo concluyó que no era posible el acceso a las boletas electorales, entre otras razones, debido a que si la legislación aplicable dispone la destrucción de las boletas electorales una vez concluido el proceso electoral, es inconcuso que jurídicamente tales documentos no tienen el calidad de información disponible, y que el hecho de que los consejos distritales materialmente tengan en su poder los paquetes electorales después de la conclusión del proceso electoral federal, no es una razón jurídica para considerar a las boletas electorales como información disponible.

Aunado a lo anterior, se señaló que la indisponibilidad de las boletas electorales, encuentra sustento también, a partir de otro valor fundamental que, inspirado en criterios de Derecho Internacional, subyace en todo procedimiento electoral y cuyo respeto es a tal grado necesario, que de soslayarlo se alteraría fatalmente la subsistencia del sistema democrático, a saber: la secrecía del voto.

Las consideraciones expuestas en dicha ejecutoria, realzan aún más la tesis sustentada en la presente investigación, tocante a que no es jurídicamente factible el acceso a las boletas electorales con basamento en la transparencia y el acceso a la información.

29 de Junio de 2007

Fuentes consultadas

Documentales:

- Acuerdo CG110/2003, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de junio de 2003.
- Acuerdo G140/2005, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2005.
- Acuerdo CG271/2006, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión del 15 de diciembre de 2006.
- Código Electoral Nacional de Argentina.
- Código Electoral de Bolivia.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Tomos: Jurisprudencia y Tesis Relevantes, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXXXIX, No. 19, Segunda Sección, México, D.F., viernes 29 de diciembre de 2006.
- *DICTAMEN RELATIVO AL CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO*, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5 de septiembre de 2006.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; modificada mediante Ley Orgánica 16/2003, de 28 de noviembre.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Novena Época, Pleno.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Novena Época, Segunda Sala, Marzo de 2002.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Noviembre de 2005, Novena Época, Pleno.
- Resoluciones Incidentales: 1. **"SOBRE LA PETICIÓN DE REALIZAR NUEVO ESCRUTINIO Y CÓMPUTO DE LA VOTACIÓN TOTAL RECIBIDA EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL**" y 2. **"SOBRE LA PRETENSIÓN DE NUEVO ESCRUTINIO Y CÓMPUTO POR RAZONES ESPECÍFICAS**", pronunciadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cinco de agosto de dos mil seis, en el expediente SUP-JIN-212/2006, entre otros.

Internet:

- http://200.38.86.53/PortalSCJN/ActividadJur/Consulta/
- http://www.dgepj.cjf.gob.mx/expediente/vercaptura.asp
- http://www.dgepj.cjf.gob.mx/expediente/vercaptura.asp
- http://www.iedf.org.mx
- http://www.ife.org.mx.
- http://www.proceso.com.mx
- http://www.trife.org.mx.

La opinión pública como paradigma de la representación política

Arturo Sotelo Gutiérrez *

Percibir persistentes y profundas fallas en modelos que no resuelven cuestiones a las que deberían dar respuesta provoca incertidumbre. Esto no es otra cosa sino tener conciencia de la crisis. En razón a las crisis se plantean y adoptan nuevos modelos que suministren soluciones a los problemas irresueltos por los modelos anteriores; se apela al nacimiento de un nuevo paradigma.[1]

El objeto del presente artículo es, en un primer momento, plantear el escenario de la crisis del modelo electoral en México, en relación a la representación política. En segundo lugar, impulsar la adopción de un nuevo paradigma en la representación política, consistente en el ascenso de la opinión pública, como opción que brinde soluciones a dicha crisis mexicana. Por último, en este escrito se busca instar para que los medios masivos de comunicación impulsen el paradigma del que se habla.

Inicialmente, ¿Cómo saber si el modelo electoral de la representación política en México se encuentra en crisis? Para responder esto, es necesario delinear la teoría de la representación política, además de esbozar lo que se entiende por modelo electoral en nuestro país. Enseguida se enunciarán los problemas que el modelo electoral no ha podido resolver, para posteriormente calificarlos y estar en condiciones de pronunciarse respecto de la existencia de la crisis anunciada.

* *Egresado de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana.*

[1] Ver Kuhn, Thomas S., *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

1. La representación política

La teoría de la representación política planteada por Thomas Hobbes es una alegoría de la representación teatral. Hobbes busca que los ciudadanos sean autores de su propio gobierno. La función de actores corresponde a los gobernantes, quienes deben reproducir con fidelidad la obra que los autores (ciudadanos), ordenan sea interpretada. A partir de una interpretación a tal teoría, se requiere que exista una correspondencia entre la autoría y la actuación, correspondencia entre lo que ordena la ciudadanía y la actuación del gobierno. Mientras más allegadas dichas facetas, se estará más cerca de un esquema de representación política genuino.[2] A este tipo de representación de le llama representación indirecta.

El ejemplo más socorrido para explicar la diferencia entre representación directa e indirecta es el ejemplo de la polis griega. Los griegos utilizaron el modelo de representación política más puro, autentico y directo, donde el autor del mandato y el actor coinciden en la misma persona. Donde cada hombre libre intervenía de manera franca con su propia presencia y aprobación individual en formulación de mandatos e incluso en la ocupación de los cargos públicos a través de la insaculación, en cada una de las asambleas.

Durante la evolución de la representación política como institución, han desfilado desde el rey, el parlamento y el ejecutivo. Sin embargo, ninguna de esas variantes históricas modifica el principio de la representación como la que crea un vínculo *sui generis* entre el representante y el representado.[3]

2. El modelo electoral

Para Juan Abal Medina, el modelo electoral es el tercer modelo de representación política, posterior al modelo parlamentario y el de masas[4]. En México, es consecuencia de la reducción del Estado en sus fun-

[2] Ver Hobbes, Tomas, *Leviatán o del Gobierno Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, P. I, Cap. XIV.
[3] Ver Monedero, Juan Carlos, Representación Política, en Román Reyes (Dir.): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense, Madrid, 2004, en www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario.
[4] Ver Abal Medina, Juan, *La Muerte y la Resurrección de la Representación Política*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2004, Segunda Parte.

ciones económicas, la desregulación y la privatización. Lo anterior, disminuyó de manera considerable el apoyo de sus grandes referentes sociales (masas) al Partido Revolucionario Institucional.

Ante tal circunstancia, los partidos políticos se vieron impelidos para encontrar a ese elector disgregado y menos leal a los propios partidos. Esto provoca que las políticas propuestas, en vez de ser de carácter social, tiendan a ser enfocadas hacia el individuo, en busca del voto de cada ciudadano, con lo que se abre la puerta al modelo electoral en nuestro país.

3. Presupuestos de la crisis

En el modelo electoral mexicano, la falla significativa se ubica en los sujetos de la representación política: los autores (ciudadanos) y actores (gobernantes). Por una parte, del lado de los ciudadanos se manifiesta en forma de apatía, distanciamiento, decepción, frustración, desinterés e incluso resignación respecto a las elecciones. A pesar de la imagen que pretende proyectar el gobernante ante la percepción ciudadana, los casos de corrupción desalientan a los ciudadanos quienes pesimistas optan por no comprometerse con los asuntos del Estado.

Por el lado del gobierno, el esquema y la vida interior de todos los partidos políticos, sin excepción, hacen del acceso a los cargos públicos una opción demasiado inviable a los ciudadanos. Los intereses que persiguen dichos partidos no son los mandatos ni la obra solicitada por la sociedad, sino intereses de su propio grupo que obviamente sólo los benefician a ellos. Como principal menoscabo se encuentra la persecución desesperada del poder, donde los atropellos y vejaciones a los propios ciudadanos son una constante.

La vía que proporciona el modelo electoral para sancionar el comportamiento de los gobernantes y partidos políticos son las elecciones, lo cual según Sergio Anzaldo, en México ocurrió en el año dos mil, con el triunfo foxista.[5] Este único punto de contacto (la elección) en el cual los ciudadanos manifestaron su inconformidad de no continuar con el actor o partido en el gobierno (el Partido Revolucionario Institucional), resultó una sanción insuficiente. Se trató de un regaño mudo. Los partidos pensaron que no fue por su ineficiente forma de gobernar lo que

[5] Ver Anzaldo, Sergio, *Política y Comunicación en México*, en http://www.difusioncultural.uam.mx/revista/abr2004/anzaldo.html

hizo que los autores cambiaran su voto, sino únicamente una cuestión de buenas o malas campañas electorales.

Si es claro que el modelo electoral de la representación política sólo ofrece la vía de las elecciones, el mensaje de la sociedad, remitido a los gobernantes en el año dos mil, resultó imperceptible y difuso o cuando menos así lo evidencía el proceder de los propios partidos políticos.

La comunicación y control de los ciudadanos con su gobierno se centra en la figura de las elecciones. Al verse reducida la comunicación, se reduce el propio parentesco entre lo dictado por los autores (ciudadanos) y lo realizado por los actores (gobierno). En consecuencia se disminuye copiosamente el grado de representación política, esto es, deja de existir identidad y correspondencia entre ciudadano y gobierno.

La pérdida de ese vínculo que constituye la representación política se debe al efecto de la llamada "democracia elitista", que no atiende necesidades ni intereses colectivos, sino sólo se ocupa en la manera de buscar como intercalarse en los puestos del gobierno. El ciudadano, autor de su gobierno, al emitir un voto a favor o en contra, entrega plena libertad al actor (gobierno) para que éste realice todo aquello que le parezca. De hecho, emerge una desvinculación casi total, que implica un alejamiento inmediato entre estas partes.

Si acaso se da un acercamiento, éste sólo se da para solicitar votos para las siguientes elecciones, caso comprobado en las cruentas campañas presidenciales del año dos mil seis. Los partidos políticos se convierten en "meras máquinas electorales".[6]

En este esquema elitista se requiere al ciudadano que colabore de manera pasiva, sólo electoral, se le pide que participe no participando.[7] Al respecto, John Keane refiere que: "En una democracia, el pueblo elige a un líder en quien confía. Entonces el elegido dice: Ahora cierren la boca y obedézcanme. El pueblo y los partidos no son ya libres de interferir en los negocios del líder".[8]

---

[6] Gargarella, Roberto, *Crisis de la Representación Política*, Editorial Distribuciones Fontamara, México, 2002, p.82.

[7] Ver Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez, Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Editorial Trotta, España, 1998, Capítulo III.

[8] Keane, John, *La Vida Pública y el Capitalismo Tardío, hacia una Teoría Socialista de la Democracia*, Alianza Editorial, México, 1992, p.225.

Campañas mediáticas importadas, como "tu rock es votar", ostentan como su lema vital "si no votas cállate", con el cual lejos de alentar a los jóvenes a votar, los golpea con la amenaza real de que después de las elecciones su voz no será escuchada e incluso silenciada, constatando lo referido por John Keane.

El modelo actual de representación es defendido con argumentos de estabilidad y eficacia operativa, que establecen como única función del ciudadano el elegir entre un catálogo reducido de la "élite política".[9]

De acuerdo con lo anterior, los gobernantes enfocan sus gobiernos a atender de manera primordial los "compromisos" adquiridos en su camino hacia la adquisición de poder. En la política se negocia, no se delibera. La sociedad ante tal intercambio elitista queda pasmada, ante la desesperanza provocada por la lejanía (seis años) de la única vía electoral, que sólo le brindará la oportunidad de continuar eligiendo entre los mismos grupos.[10]

La representación política en la modalidad electoral, sin juzgar al modelo por su operatividad o no, indefectiblemente carece de los puntos centrales de la representación política sobre la identidad y el control que deben tener los ciudadanos en relación con su gobierno. Es por eso que el sistema electoral, al dejar de resolver cuestiones básicas de la representación política, como lo es esta correspondencia entre autores y actores, se encuentra en crisis.

Para Roberto Gargarella, la crisis se debe a vicios que se remontan al período de creación de las instituciones parlamentarias. No obstante, sustenta igualmente su tesis en el funcionamiento excluyente de la política.[11]

En el pasado proceso electoral mexicano, tanto partidos políticos, como gobierno y sociedad pusieron en evidencia la saturación, enmohecimiento e insuficiencia de las elecciones. Como consecuencia de un proceso vapuleado por sus participantes, se puso en duda su legalidad. Las vías institucionales, en particular el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no disiparon los cuestionamientos. Los

[9] Ver Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, *Sociedad Civil y Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp.23-27.
[10] Ver Habermas, Jürgen, *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, Amorrortu editores, Argentina 1995, Apartado 2.5.
[11] Ver Gargarella, Roberto, *Op. cit.*

comicios como fuente única de control, en tales condiciones, pusieron de manifiesto elementos que llevan a diagnosticar la crisis del modelo electoral, al terminar con la comunicación y la coincidencia e iniciar con la confrontación.

4. Acercamiento al nuevo paradigma

Hasta aquí ha quedado planteado el escenario de crisis, el supuesto necesario para alentar la adopción de la opinión pública como nuevo paradigma de la representación política. A continuación se desarrolla una aproximación a sus alcances para resolver los problemas que el modelo actual no puede.[12]

No es objeto de este artículo dar constancia de la historia, ni cuestionar la existencia de la opinión pública. El planteamiento se basará en lo que es útil para los fines planteados de la exposición, esto es, en su funcionalidad para resolver los problemas que provocan la crisis. A manera de otra advertencia preliminar, se hace notar que la opinión pública se encuentra ya en proceso y ascenso, por lo que al plantearse como nuevo paradigma se busca que se le otorgue una debida valoración y peso en relación a una nueva forma de entender la representación política, capaz de remediar problemáticas no resueltas.

En el pensamiento de Habermas la opinión pública es centralmente un medio de control de los ciudadanos en relación con su gobierno, "una estructura intermediaria que establece una mediación"[13] entre estos, es una "red para la comunicación",[14] cuyo contenido son "problemas que han de ser elaborados por el sistema político porque no pueden ser resueltos en otra parte"[15]. Es también uno de los elementos operativos de la sociedad civil, cuya función es la de establecer una comunicación pública entre las autoridades el Estado y los gobernados.[16]

La opinión pública no es la opinión de una persona en particular, es la tendencia de una serie de juicios sobre asuntos de carácter público, que según Habermas son opiniones que llevan un proceso de filtración, de síntesis y de condensación alrededor de tales asuntos. En términos

[12] Ver Abal Medina, Juan, *Op. cit.*, pp.105-114.
[13] Habermas, Jürgen, *F. V. Op. cit.*, p.454.
[14] *Ibídem,* p.440.
[15] *Ibídem,* p.439.
[16] Ver Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, *Op. cit.*, p.8.

sociológicos es una representación colectiva objetiva, la cual estimula y modifica el ámbito social.[17] Como se puede advertir está conformada de manera compuesta y compleja.

Como ha quedado planteado, la crisis del modelo electoral respecto a la representación política consiste centralmente en la falta de vinculación entre los ciudadanos y el gobierno (entre autores y actores). Se trata simple y llanamente, de la nula representación del gobierno de élite, independiente y ajena de la sociedad y sus necesidades, existe una falta de representación efectiva.

La función del nuevo paradigma planteado de la representación política es comunicar a los ciudadanos con su gobierno, así se abre la posibilidad del control y en consecuencia la mayor coincidencia entre la voluntad de los autores y los actores.

La carencia de la comunicación hace imposible que se exija a la élite política que atienda las necesidades colectivas que son ignoradas. El nuevo modelo tiene por objeto hacer llegar esos asuntos a la agenda pública, lograr que sean escuchados los ciudadanos y atendidos por el gobierno. Así se deja de depender de algún "compromiso" de las elites que coincida, por casualidad, con necesidades sociales.

A diferencia del modelo electoral, se fomenta la participación real. El acceso restringido del sistema de representación electoral existente (llegar a ser candidato por algún partido político), se ve solucionado por la diversificación, la inclusión efectiva, la ampliación del canal de comunicación, no sólo a través de urnas electorales, sino a través de mensajes que han de ser atendidos e introducidos a la vida pública, a la agenda del gobierno. De manera que los mensajes se van conformando desde los círculos más pequeños como la familia, hasta llegar al espacio y la agenda gubernamental.

Ante el problema de la exclusión de los ciudadanos de las élites del sistema electoral (de los partidos políticos), el nuevo modelo brinda la solución de la inclusión de los niveles más pequeños que al final, repercutirán en el ámbito público. En perspectivas como la de Hannah Arendt, se niega que si alguien no ha sido incluido en el esquema, difícilmente

[17] Ver Park, Robert E., La Sociología y las Ciencias Sociales. El Organismo Social y la Mentalidad Colectiva, *Delito y Sociedad*, Universidad de Buenos Aires, Argentina, número 9/10, 1997.

entrará aunque se introduzcan nuevas formas de participación.[18] Sin embargo, el acceso al planteamiento de los problemas con la opinión pública se vuelve común, cotidiano, abierto, en otras palabras, se hace público.

Ante el problema del distanciamiento y apatía ciudadana que se da ante esa sordera y ceguera gubernamental, que no atiende los problemas, la opinión pública ofrece la oportunidad de una réplica ciudadana sin distorsiones e inmediata, y no una respuesta tardía hasta el siguiente periodo electoral. Cuidado, no se debe entender que la opinión pública es incompatible con las elecciones. Al contrario, las votaciones representan un medio de comunicación y lo que se busca con el nuevo paradigma es ampliar y crear tales medios. Existen otros medios de comunicación que han sido puestos ha debate insuficientemente, tales como el referéndum y la revocación de mandato; mismos que no son excluidos de ninguna manera por el paradigma planteado, no obstante merecen tener un estudio aparte. La condición es que se busque evitar que con posterioridad a las elecciones, los gobernantes tomen la postura de élite y se desentiendan de los ciudadanos; lograr que efectivamente sean representantes políticos y no sólo representen sus intereses de élite.

Al tener este canal de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno, se vislumbra una mayor coincidencia entre el mensaje de los autores para con los actores, al ser los mensajes no tergiversados o inventados por la élite política y, en consecuencia, la expectativa de que exista una representación política verdadera se torna más factible.

Ahora bien, todas estas soluciones que se han planteado se encuentran condicionadas a que la opinión pública sea en verdad pública. Sin la intención de introducir cuestiones de historia o etimología del término, con el fin de explicar lo anterior, se hará referencia a lo aludido por Habermas. El autor desarrolla la idea de que la opinión pública es una instancia emisora de críticas dirigidas al gobierno sobre los problemas y necesidades de la población, a diferencia de la opinión no pública, que es una instancia receptora de lo que se supone como notoriamente público.[19]

---

[18] Ver Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, *Op. cit.*, p. 458.

[19] Ver Habermas, Jürgen, *Historia y Crítica de la Opinión Pública*, Ediciones G. Gili, España, 2002, pp. 261-274.

La opinión no pública se plantea como el principal freno a lo que se vislumbra substituya al modelo electoral. La emisión de mensajes tendientes a manipular la percepción de los ciudadanos con cuestiones relativas a intereses particulares, vuelve a plantear el problema no resuelto respecto al modelo electoral con la élite política. Las cúpulas de poder en el modelo vigente simplemente ignoran los problemas una vez electos gobernantes.

En el nuevo paradigma, los actores políticos tienen la consiga de convencer a los gobernados de que los asuntos de la agenda pública, que ellos mismos determinan, en realidad fue emitida por los ciudadanos. Y aunque existan los nuevos canales de comunicación, al estar viciados por lo no público, la sociedad no opina sino que escucha, recibe mensajes, los acepta con tal resignación y facilidad que la élite, a fin de conservar su status de poder, impone la agenda gubernamental bajo el engaño de que es la opinión pública quien la dicta.

La opinión no pública se vale de los canales de comunicación más imponentes para llegar a sus supuestos emisores, los ciudadanos. Los medios masivos de comunicación, en particular la televisión, son el medio ideal utilizable para este tipo de mensajes. Cuando la televisión afirma que alguna cuestión es lo que está ocupando el espacio público y por tanto merece ser incluida en la agenda pública, la sociedad al recibir tal mensaje, en realidad lo comienza a pensar de esa forma creyendo que desde un principio era precisamente lo que esta pensaba. Con toda regularidad se trata de cuestiones que no corresponden a asuntos públicos, de distractores o asuntos que favorecen directa o indirectamente al interés de la élite.

Para entender mejor a la opinión pública, además de su función (ampliación de los canales de comunicación y control entre ciudadanos y gobierno), es importante considerar que sus mensajes tienen que ser indefectiblemente públicos, porque sino lo son, sólo se tratará de opiniones no públicas, que en nada ayudan a solucionar la crisis de la representación política.

Uno de esos grandes canales de comunicación, sin duda lo representa la televisión, que en vez de cumplir con la función de ser la vía rápida para llegar a ese gran público proveedor del acceso directo a la agenda pública, no es más que un instrumento manipulado para imponer una

agenda y ocultar otra. Se causa según Habermas la "despolitización de la comunicación pública".[20]

Este gran público asiente con toda pasividad la selección de las grandes televisoras sobre la información manejada de manera trivial, al punto de hacer confusa la distinción de los asuntos públicos, de los que no lo son. Se presentan noticias sin importancia un segundo antes y uno después de las pertenecientes a la agenda pública.

Los bloques informativos que mezclan la información son los culpables de que los ciudadanos asumiendo un rol receptor, pasivamente, den por sentando que los datos presentados por la televisión, son en realidad los que requieren de atención social. El mensaje televisivo se introduce en la opinión pública, misma que solo hace eco de lo presentado en la televisión. Los mensajes que ocupan los canales de comunicación abiertos para la sociedad, no representan la opinión de los ciudadanos, respecto de los asuntos públicos, sino aquellos convenientes para la élite política.

Por eso se habla tanto de las teorías acerca de que la televisión como el cuarto poder, y cuyo funcionamiento e influencia no está regulado por nada ni nadie. Sartori afirma que no hay que preocuparse por quién o quiénes controlan a los medios, en cambio sostiene que lo importante es sólo tener conciencia de ello, para así evitarlo en el futuro.[21]

Para Alain Minc, incluso es un síntoma principal de *La Borrachera Democrática,*[22] donde los medios de comunicación imponen una suerte de monarquía moderada a través de los sondeos de opinión (encuestas). Los medios de comunicación masivos pretenden legitimar a quien sea con la supuesta opinión de los ciudadanos, logran un gobierno efectivo denominado "democracia demoscópica".

México padece la borrachera democrática, los medios de comunicación proclaman día con día al próximo presidente del país legitimados por sus sondeos de opinión. Incluso deciden que asuntos han de ser atendidos primordialmente por el futuro candidato electo, aun más, hasta la forma en la que han de ser resueltos, siempre a favor. Ahora se habla de intervenciones directas para la modificación de leyes a su

[20] Habermas, Jürgen, *F. V. Op.cit.*, p. 458.
[21] Ver Sartori, Giovanni, *Homo Videns, la Sociedad Teledirigida*, Editorial Taurus, México, 2004.
[22] Ver Minc, Alain, *La Borrachera Democrática*, Temas de Hoy, España, 1995.

conveniencia. Es el caso de la Ley Federal de Radio y Televisión, recientemente reformada.

Los sondeos de opinión no son el sentir de la opinión pública. Según Alain Minc, las encuestas son usurpadoras de la sociedad civil, son su sustituto funcional que trae de nuevo el problema de la supuesta participación política, donde los ciudadanos participan pasivamente.

La solución es lineal, en la medida en que los medios de comunicación masivos, en su papel de canal primordial, introduzcan los asuntos socialmente relevantes en la agenda gubernamental, los medios de comunicación se volverán públicos. Públicos no en el sentido de propiedad del Estado (como es el caso de la agencia Notimex), sino en relación a sus contenidos, que sean en verdad el reflejo de aquellos mensajes emitidos por la opinión pública genuina, así como también la información necesaria para que la opinión pública se configure. Que lo transmitido por ellos, goce de una mejor organización de los espacios de entretenimiento, no mezclados con los espacios de información política.

Habermas apoya la postura que le da a la televisión, entre otras, las siguientes funciones: 1) vigilancia del entorno sociopolítico; 2) identificación de asuntos claves de cada día; 3)dar plataformas de defensa a causas políticas y a grupos de interés; 4) propiciar el dialogo entre las personas que ocupan cargos en el gobierno y los ciudadanos; 5) dar y exigir la publicidad de las rendiciones de cuentas de los gobiernos; 6) fomentar la participación ciudadana efectiva en los procesos políticos no solo electorales; 7) resistencia de los propios medios ante intentos que impidan su tareas y 8) respeto y valoración por cada integrante del público y su importancia que tiene cada uno para influir en la vida pública.[23]

Para que la representación política tenga aliados efectivos, es necesario su publicidad, que se le de importancia a espacios ciudadanos, que se convierta en un medio de comunicación efectiva, que se repolitice la comunicación pública. Es importante dejar en claro que con esto, no se pretende que el Estado ejerza función policíaca persecutora de los medios. Simplemente es un paso importante que deben dar los medios de comunicación masivos, como integrantes de una sociedad, a la que dicen comunicar.

[23] Habermas, Jürgen, *F. V. Op.cit.*, p. 459.

A pesar de tener este déficit en comunicación masiva, la opinión pública avanza, quizá de manera no tan rápida y directa como lo haría con los medios como aliados, sin embargo, estos sólo representan algunos de los canales en los que se sustenta la comunicación de la sociedad y el gobierno.

El tamaño de la inclusión que se provoca con la adopción del paradigma es más grande, en éste entran, los canales de comunicación más pequeños, desde pláticas y conversaciones familiares y amistosas, pasando por las iglesias, escuelas (universidades), las organizaciones no gubernamentales (ONG), los sindicatos hasta llegar a la sociedad civil en general. En fin, la introducción de nuevos autores sociales, ante la crisis de los partidos políticos, llevará al incremento de la comunicación y el control sobre el gobierno, logrando una efectiva representación política, donde necesariamente coincidan de manera clara el papel ideado por los autores ciudadanos y la interpretación por parte de los actores gobernantes.

Ante las pasadas elecciones, resulta necesario repensar con seriedad sobre la solución de conflictos y los instrumentos con los que actualmente se cuenta para resolverlos. Mientras tanto la opinión pública continúa con su génesis al ampliar los medios de comunicación y control con el gobierno.

La exhortación final de este planteamiento la aporta John Taylor, quien dijo: "cuando se pone fin a las elecciones, comienza la tiranía"[24].

[24] Johnn Taylor, *An Inquirí into the Principles and Policy of the Goverment of the United Status*. Virginia, 1814, pp. 170, citado en Gargarella, Roberto, *Crisis de la Representación Política*, Editorial Distribuciones Fontamara, México, 2002, p.84.

Bibliografía

1.- Abal Medina, Juan, *La Muerte y la Resurrección de la Representación Política*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2004.

2.- Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, *Sociedad Civil y Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

3.-Gargarella, Roberto, *Crisis de la Representación Política*, Editorial Distribuciones Fontamara, México, 2002.

4.- Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez, Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Editorial Trotta, España, 1998.

5.- Habermas, Jürgen, *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*, Apartado 2.5, Amorrortu editores, Argentina, 1995.

6.- Habermas, Jürgen, *Historia y Crítica de la Opinión Pública*, Ediciones G. Gili, España, 2002.

7.- Hobbes, Tomas, *Leviatán o del Gobierno Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

8.- Kuhn, Thomas S., *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

9.- Minc, Alain, *La Borrachera democrática*, Temas de Hoy, España, 1995.

10.- Sartori, Giovanni, *Homo Videns, la Sociedad Teledirigida*, Editorial Taurus, México, 2004.

Otras Fuentes

1.- Anzaldo, Sergio, Política y Comunicación en México, en http://www.difusioncultural.uam.mx/revista/abr2004/anzaldo.html

2.- Park, Robert E., La Sociología y las Ciencias Sociales. El Organismo Social y la Mentalidad Colectiva, *Delito y Sociedad*, Universidad de Buenos Aires, Argentina, número 9/10, 1997.

3.- Monedero, Juan Carlos, Representación Política, en Román Reyes (Dir): Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid, 2004, en www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario.

Liderazgo político y democracia

*Margarita Cortés Llamosa**

Sumario: *I. Introducción. II. Formación y características del líder político. III. El liderazgo político es servicio. IV. La imagen de los políticos a través de los medios masivos de comunicación. V. La crisis política en México. VI. Reflexiones finales. Bibliografía*

Introducción

Centraré el presente escrito en el tema de liderazgo político, tomando en cuenta aquellos seres humanos que, en el pasado y en el presente, tuvieron y ahora tienen, la posibilidad de hacer realidad un mundo más justo y habitable a pesar de los sucesos críticos de su entorno. También es mi intención abordar la actual crisis mexicana debida a la carencia de liderazgo político en nuestro país que hace inmensos esfuerzos por entender y lograr la democracia en un contexto de globalización.

Ronald Beiner, en El juicio político, indica que la reflexión sobre la naturaleza de la política, y sobre lo que significa ser político, revela una facultad de juicio humano que es intrínseca a la vida política como tal e intrínseca al hombre como ser político.

Para elaborar su teoría de juicio político, Beiner toma como punto de partida la distinción entre juicio reflexionante y juicio determinante definidos en la *Crítica del juicio* de Kant quien decía que el juicio es

* *Egresada y profesora temporal de la Universidad Autónoma Metropolitana.*

"determinante" donde el universal, la regla, principio o ley, se da de antemano para la subsunción, y por el contrario, es "relexionante" donde el universal falta y hay que sacarlo de lo particular, por lo tanto, al juicio reflexionante le corresponde deliberar acerca de las cuestiones políticas.[1]

Así pues, de acuerdo con Beiner, el dirigente político requiere del juicio reflexionante para vivir a la altura de la responsabilidad que él ha decidido adquirir y que sus seguidores le han confiado. No sólo se trata de poseer cualidades morales, sino de la participación en un tipo distinto de juicio que es en sí mismo, una síntesis superior de habilidad práctica y visión moral.[2]

Beiner dice que poseer la habilidad de hacer juicios políticos con capacidad ejemplar, es abarcar en su integridad la experiencia humana, pues sólo alguien con un conocimiento profundo de la gama completa de las necesidades, deseos y potencialidades de los seres humanos puede dar un veredicto sobre cualquier aspecto dado de la vida política. Diríase que el juicio político requiere del conocimiento del alma humana.[3]

Así pues, en Aprender liderazgo político, Jordi López e Isaura Leal, toman en cuenta el pensamiento de M. Zoni quien asegura que el liderazgo político se desarrolla a partir de que el líder político consigue identificar y traducir en una propuesta de cambio político el sentimiento de descontento o malestar manifestado en forma difusa e imprecisa por una parte de la población.

Por lo tanto, agregan los mencionados autores, un liderazgo de tal naturaleza aporta seguridad en los momentos de turbulencia, inestabilidad o cambio, es decir, le da certidumbre a la comunidad política para tomar decisiones importantes que afectan el futuro.[4]

Formación y características del líder político

El liderazgo político no surge de la nada, se enseña, se aprende, se desarrolla. Por lo tanto, el líder se educa y se forma, y su personalidad

[1] Beiner, Ronald, El juicio político, Fondo de Cultura Económica, México, abril de 1987. p.217.
[2] *Ibídem.*, p.254.
[3] *Ibídem.*, p.273.
[4] Aprender liderazgo, López Camps Jordi e Isaura Leal Fernández, Editorial Paidós, México, mayo de 2005, pp,58, 59 y 61.

destaca principalmente en coyunturas especiales, tales como situaciones de crisis política.

Además, el liderazgo es un fenómeno social íntimamente relacionado con las capacidades y el potencial del individuo.

Al respecto Erasmo de Rotterdam escribió en 1516 Educación para el príncipe cristiano, dedicada al príncipe Carlos V futuro rey de Alemania. Este escrito es un instructivo que indica cómo debe ser educado el gobernante de una república. Dice que la principal esperanza para obtener un buen príncipe depende de una recta educación que será más esmerada que la educación corriente y desde la misma cuna, la mente del futuro príncipe, vacía todavía y ruda, deberá ser ocupada por saludables opiniones.

Quien educa al futuro gobernante, continúa el mencionado filósofo, le enseñará a no codiciar las riquezas; por el contrario, se le debe convencer de que el verdadero honor es una distinción que sigue a la virtud y a las buenas obras; que la dignidad, grandeza y majestad del príncipe no deben ser adquiridas ni protegidas por el estrépito de la fortuna, sino por la sabiduría, integridad y el buen actuar.[5]

Así pues, si hay una cualidad que resume lo dicho por Rotterdam, ésta es la prudencia la más importante de todas por ser un saber acerca de la vida y que debiera ser un hábito para el líder político gracias a su práctica constante. Tan alta es esta virtud, que quien la posee tiene todas las demás, porque ella, por sí sola, las comprende todas.

La prudencia es para buen dirigente político una forma de ser, ver y vivir la vida. A ella se llega por medio de mesura, la reflexión, la escucha y la modestia.

Por dichas características, la función del líder político es ser el conductor social y un modelo a seguir, es ante todo, el custodio de la meta, aquél que con su andar decidido invita o motiva a todos a seguir el camino. La inmovilidad no va con él.

El vigor, la fortaleza y la ecuanimidad son algunas otras cualidades que describen al estratega, al guía de un pueblo. Se trata de un ser humano con mentalidad líder que sabe lo que busca y encuentra oportunidades para alcanzar sus objetivos, traza un mapa de su mundo y lo con-

[5] Erasmo de Rotterdam, Educación del príncipe cristiano, traducción Pedro Jiménez Guijarro, Editoria Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, España, 2003, pp.13 y 25.

vierten en proyecto y de esta manera se enfrasca en la aventura llamada vida.

El liderazgo político, ante todo, es cuestión de inteligencia, integridad, valor, autoridad moral. Quien realiza este rol es un hombre que como señala Martin Luther King, baraja en su conjunto vital contradicciones que con frecuencia no es capaz de equilibrar ya que por regla general, los idealistas no suelen ser realistas, y los realistas no son idealistas; los militantes no suelen conocerse como pasivos, ni los pasivos ser militantes. Rara vez los humildes están seguros de sí mismos, y los que están seguros de sí mismos no son humildes.[6]

Estoy describiendo a quien la historia nos muestra como guía político, es decir, la persona que asume riesgos para resolver problemas, encuentra soluciones, afronta las consecuencias aún de un posible fracaso, además, posee visión de largo plazo y entiende las necesidades de sus seguidores. Por consiguiente es responsable ya que actúa donde otros no asumen compromiso y de esta manera llena los espacios dejados por las indefiniciones.

El personaje aquí caracterizado, por consiguiente, provoca grandes cambios en la historia, no porque haya sido envestido de autoridad por alguna institución, sino porque él es autoridad moral debido a sus rasgos de personalidad que le permiten establecer un ambiente de confianza porque logra agradar y convencer a quienes le siguen, por lo tanto, no necesita del autoritarismo, falsa energía del débil, ni aún en épocas turbias cuando los mediocres permanecen dormidos mientras él realiza su obra.

Decimos que tiene autoridad moral porque se la ha ganado con su congruencia en el actuar. Por ejemplo, Gandhi creía que era honorable ir a la cárcel por una causa justa y en conjunto pasó siete años en prisión debido a su actividad política. La influencia política y espiritual de Mahatma era tan grande en la India que las autoridades británicas no se arriesgaban a atacarlo.

Las cualidades y virtudes mencionadas describen, no a un líder, ni a los líderes, sino al líder que asombra pues tiene la habilidad comunicativa de persuadir y además, sabe ser un buen político y un buen comunicador,

[6] Luther King, Martin, La fuerza de amar, Aymá, S. A. Editora, Barcelona, España, 1963, p. 9.

es decir, se da a entender, transmite emociones y genera una relación de afecto.

El liderazgo político es servicio

Benito Juárez, su firme deseo de aprender, su honestidad y su convicción acerca de la paz y el respeto al derecho ajeno; Miguel Hidalgo y la independencia de México; Morelos, segundo gran prócer del movimiento independentista; Lázaro Cárdenas y su llamado de fraternidad con el indígena; Abraham Lincoln, el liberador de los esclavos; Gandhi y la no violencia, Luther King y la marcha hacia la libertad y su sueño de una vida justa y digna para los negros. Algunos de ellos calificados por el escritor Juan María Alponte como liberadores de la conciencia. No son todos, son sólo algunos ejemplos de liderazgo. No obstante, pocos merecen llamarse líderes políticos.

El ejemplo de estos grandes hombre me da la pauta para señalar que todos ellos tienen un común denominador: fueron defensores de los derechos humanos; contribuyeron en la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos fundamentales de los pueblos y personas, labor que incluyó la búsqueda de la verdad y la justicia, la lucha a favor de la igualdad entre sexos y razas. También buscaron la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y tuvieron principalmente presentes los derechos de los pueblos indígenas; la lucha contra el hambre, la pobreza y la discriminación. Trabajaron en diversas esferas de la sociedad y su labor se inspiró en la emancipación de los pueblos basándose en las normas de derechos humanos.

Debido a su labor de defender y promover la justicia, la equidad y los derechos humanos fueron acosados, perseguidos, calumniados, humillados y asesinados por quienes tuvieron algo que perder.

Tales personajes no fueron santos, sino seres humanos de carne y hueso. La diferencia con el resto de los hombres es que estuvieron dispuestos al sacrificio, y debido a su valentía en situaciones de crisis, a este tipo de seres humanos muchas veces se les ha considerado héroes.

En cuanto a la vida privada de algunos de ellos, se da el caso, de que ésta quedó en segundo término porque decidieron no tener ataduras para así lograr el éxito ya que creyeron que depender de algo o de alguien les obstaculizaba el trayecto hacia su objetivo.

Los mencionados personajes nos permiten entender porqué el líder político comprende a los seres más desprotegidos, escucha sus confidencias, participa de sus tristezas, aunque también suele suceder que él no comunique sus propios sentimientos porque crea que esto lo hace frágil ante sus seguidores. Si el líder tiene esta personalidad, raras veces se permitirá exteriorizar sus problemas y será consistente con esta conducta en aras de conservar una presencia superior.

Puesto que puede ser vulnerable, entonces, podemos deducir de las biografías de tales individuos, que el líder político tiene cuidado de no dejarse seducir por ideas prejuiciadas o ideologías porque éstas crean esclavitud y él debe permanecer abierto a las circunstancias, innovación o cambios y a las oportunidades. Sabe que sólo en la libertad de pensamiento y acción podrá resolver los problemas del grupo.

En el liderazgo al que me refiero, no caben los políticos que quieren ejercer poder absoluto a través del temor y la violencia pues quienes así se comportan generalmente no persiguen fines lícitos, más bien, centran su ambición personal en el deseo desmedido de poseer. Tampoco están los gobernantes, jueces o cualquier administrador de justicia que imponen sus normas con criterios dictatoriales y utilizan las leyes con flexibilidad para sus incondicionales y mano dura para sus opositores.

Quien carece de sensibilidad para entender las necesidades y expectativas de sus seguidores, y además es corrupto, está equivocado si cree tener el liderazgo político que estoy describiendo, puesto que su prioridad está en repartir el botín entre quienes necesita le sean fieles. El mundo político está plagado de estos seres entre los que encontramos algunos dirigentes sindicales, miembros de los parlamentos, alcaldes, gobernadores que utilizando la violencia o cualquier otro medio, quieren conservar el poder.

Otra enseñanza que podemos deducir de las ejemplares vidas de los personajes mencionados es que la fuente de fortaleza del líder político es su generosidad, ésta le permite establecer vínculos de lealtad con el grupo; por el contrario, quien finge liderazgo sólo quiere recibir beneficios. Por lo tanto, en el servicio y la generosidad se sustenta su verdadero compromiso e inspiración.

Este tipo de persona, debido a su calidad de ser humano, sabe que la deshonestidad debilita al liderazgo y consiguientemente al quehacer

político, así pues, él es el primero en actuar de acuerdo con lo que promueve. Debido a su honestidad, integridad y congruencia es creíble y considerado por sus seguidores el guardián de los valores de la comunidad.

A propósito de lo anterior y con relación al valor y a la congruencia, tomo algunas líneas de uno de los sermones cuyo título es *Antídoto del miedo,* escrito en 1963 y dirigido a sus fieles por el pastor de la Iglesia Bautista Matin Luther King, premio Nóbel de la Paz y quien finalmente dio su vida en la lucha por lograr que los derechos civiles de los negros fueran reconocidos:

> En todos los rincones del mundo, hombres y mujeres se enfrentan con temores que a menudo se presentan bajo extraños y variados disfraces...
> Si no lo combatimos, el temor proliferará en una serie de fobias...cuya acumulación culmina en fobiofobia, o sea, miedo al miedo.
> El temor normal nos protege; el temor anormal nos paraliza. El temor normal nos empuja a mejorar nuestra condición individual y colectiva; el temor anormal envenena y trastorna constantemente nuestras vidas... El problema es cómo reducirlo...
> No hay nada que deba temerse más que el miedo. El valor, la determinación de no dejarse someter por nada, por espantoso que sea, nos capacita para enfrentarnos con cualquier miedo...
> El valor es una resolución interna de ir adelante a pesar de los obstáculos y las situaciones que nos asustan... El valor desafía al miedo y lo domina. Los hombres valientes nunca pierden las ganas de vivir, aunque su situación sea desesperada; los hombres cobardes, anonadados por la incertidumbre de la existencia, pierden la voluntad de vivir...[7]

Al reflexionar sobre el contenido de este escrito, mi primera impresión es que su autor, Luther King, está invitando a sus seguidores a ser valientes y a tener siempre esperanza en los días por venir, sin importar cuán difíciles puedan ser éstos; por lo tanto el líder político que estoy tratando de perfilar, nunca utiliza el miedo como recurso político, ya sea para obtener votos en una elección popular, para atacar a su contrincante, para hacer creíble sus ideas, o bien, para gobernar.

Con relación a lo mencionado, es común presenciar campañas electorales cuya estrategia principal sea la utilización del miedo para

[7] Luther, King, *Op. cit.*, pp.124 a la 128.

allegarse adeptos, es el caso de las pasadas elecciones en Estados Unidos y en México. Estos gobernantes, organizadores o jefes de partidos políticos, sabedores de que el temor es un arma eficaz, aunque bastante sucia y deshonesta, no le están haciendo favor alguno a sus posibles y temerosos seguidores ya que para incitarlos al temor, antes que nada deben estar seguros de estar tratando con electores miedosos.

Dichos dirigentes no alcanzan a pensar que para hacer este tipo de llamadas al miedo, necesitan ser, primeramente ellos, bastante cobardes y egoístas. Quienes tienen estas características seguramente no persiguen fines nobles, mucho menos piensan en el bienestar de sus seguidores o a quienes dicen van a servir, porque el liderazgo político es servicio. Por consiguiente, estos políticos, en el colmo de la mediocridad y cobardía, sólo requieren de cobardes que le sigan porque a los valientes les temen.

El 17 de mayo de 1966, en el periódico el Universal, el escritor Jorge Ortiz Gallegos, en su artículo "El miedo en las elecciones" define al miedo como una perturbación angustiosa del ánimo por un riesgo que se anuncia o que se fija en la imaginación. El miedo, dice el mencionado articulista, suele atacar no sólo a la salud física, sino a la salud mental que va avanzando en detrimento del bienestar, desorganizando los procesos físicos y la personalidad.

El miedo, afirma este articulista, es un fenómeno que se contagia entre los humanos, particularmente cuando fuerzas muy poderosas pretenden sembrar la desconfianza del futuro e insertan en la mente interpretaciones que son un incendio en los pensamientos de los afectados. [8]

La imagen de los políticos a través de los medios masivos de comunicación

Actualmente un nuevo paradigma domina la escena política de todo el orbe. Sólo los países que están a la altura de los avances tecnológicos están en la jugada. Los medios de comunicación se han convertido en herramientas indispensables para el quehacer político y por consiguiente, los políticos hacen uso de éstos para hacerse de una imagen acorde con las exigencias del mercado. Por consiguiente, los que dicen llamarse líderes, sólo son el resultado de campañas publicitarias.

[8] Ortiz Gallegos, Jorge Eugeio, "El miedo en las elecciones" en El Universal del miércoles 17 de mayo de 2006.

Consecuentemente, la inteligencia, integridad, honestidad, valor y generosidad, características y cualidades que debieran ser inherentes al líder político que intenta alcanzar un puesto de votación popular, ahora, principalmente, mediante la publicidad difundida por prensa, radio y televisión, se intentan confeccionar a la medida de quienes se quieren vender como gobernantes, legisladores, dirigentes políticos, no obstante ser estos personajes en la realidad, verdaderos ejemplos de antivalores.

Tal forma de manejar la imagen pública de determinados personajes como si fueran íntegros y morales, crea percepciones que se convierten en votos. Por consiguiente la apariencia cuenta mucho para quienes tienen como propósito de vida el poder político.

Al respecto Ricardo Homs afirma, que "la opinión pública se ha convertido en el eje regulador de la política. A espaldas de ella es imposible gobernar. Sin embargo, quien tenga la capacidad de generar consensos y crear realidades virtuales, fortalecerá su liderazgo y tendrá el poder de definir la historia."[9] Lo mencionado nos permite comprender la razón por la que en el ambiente político se abusa de la utilización de los medios masivos de comunicación, exageración que ha logrado provocar hartazgo y cansancio en los ciudadanos que paradójicamente, al saturarse de información acerca de la política, cada día están más desinformados y confundidos.

El efecto de tal estrategia está siendo el repudio a la imagen de supuestos líderes que desean gobernar, legislar o tener autoridad en la administración pública y por consiguiente, sus propuestas políticas y sociales también acaban siendo rechazadas

La mentira y los rumores son instrumentos utilizados en la desesperación por adquirir a toda consta la categoría de líder político. Así pues, señala Ricardo Homs, los rumores parten de verdades a medias y pueden ser creíbles en la medida que se sustenten de forma lógica en hechos conocidos que aporten una dosis de veracidad.

De esta manera surge la duda, la cual alimenta el rumor y éste va por la sociedad en la medida en que transmite algo inusual o excepcional, pero se diluyen si el tema es cotidiano. Los rumores existen mientras

[9] Homs, Ricardo, Marketing para el liderazgo político y social. Editorial Grijalva, México, 2005, p. 21.

son anónimos. Cuando se percibe su fuente, se convierten en infundios. Agrega Homs que la mayoría de las veces el rumor se sustenta en el morbo o la simple curiosidad del público, ya que el rumor, al satisfacer el morbo, genera la motivación para retrasmitirlo.[10]

Con relación a lo dicho, Martin Luther King en uno de sus sermones dirigidos a sus fieles, en un lenguaje propio de quien es ministro de culto, y haciendo referencia a la relación que existe entre la falta de fortaleza, la violencia y la mentira, dice lo siguiente:

"No es preciso mirar muy allá para detectar los peligros de la debilidad de espíritu. Los dictadores, aprovechándose de la debilidad de espíritu, han llevado a los hombres a cometer actos de barbarie en una sociedad civilizada. Adolfo Hitler se dio cuenta de que la debilidad de espíritu era tan evidente en sus seguidores, por eso dijo: "Me valgo de las emociones para la mayoría, y reservo la razón para la minoría."

Continúa, Luther King diciendo: "Por medio de hábiles mentiras, repetidas hasta la saciedad, es posible hacer creer a la gente que el cielo es el infierno... y el infierno el cielo... Cuando más grande es la mentira más la creen."

Y concluye, expresándose de esta manera: "Poca esperanza nos queda, a menos que los fuertes de espíritu rompan las trabas de los perjuicios, las verdades a medias y la ignorancia supina. La situación del mundo de hoy no nos permite el lujo de la debilidad de espíritu. Una nación o una civilización que continúa produciendo hombres débiles de espíritu está comprando a plazos su propia muerte espiritual".[11]

La crisis política en México

Los partidos políticos en México actualmente viven su peor momento, principalmente porque carecen de credibilidad. Este problema no es exclusividad de estos grupos ya que también algunas de nuestras instituciones se encuentran en la misma situación.

Para dar tan sólo un ejemplo de la crisis en la que se encuentran los partidos políticos mencionaré el hecho de que muchos de sus miembros parecen saltimbanquis ya que han cambiado de partido en más de una ocasión, buscando un cargo o una posición política simplemente por-

[10] *Ibidem.*, pp. 141 y 142.
[11] Luther King, Martin, *op. Cit.* pp. 11 y 12

que viven de la administración pública y saben que ésta es una fuente duradera de jugosos ingresos.

Puede ser legítimo que un político cambie de partido, incluso de ideología si la decisión es consecuencia del desencanto y la desmotivación del partido al que pertenecía. Pero si este acto drástico obedece sólo a la obtención de un beneficio personal, es tanto como venderse y traicionar un compromiso moral con quienes creyeron en su propuesta política, en su honorabilidad y congruencia.

Ricardo Homs, autor de Marketing para el liderazgo político, utiliza el término de "deterioro del ecosistema político" para esquematizar el ambiente enrarecido por acontecimiento políticos que provocan malestar y deterioran la sana convivencia de todos los actores a cuyo cargo está el desempeño del quehacer político.

Así pues, en el ámbito político, los medios masivos de comunicación se han convertido en auténtico censores de la conducta de quienes toman decisiones políticas. De esta manera, la prensa, radio y televisión, al asumir la responsabilidad de salvaguardar los intereses de la ciudadanía y canalizar información cada vez más compleja y trascendente, han hecho a la población más informada pero menos participativa.

Prueba de ello es el gran abstencionismo que en los últimos tiempos es usual en diversas partes del mundo. Por ejemplo, en México, los votantes han demostrado con su ausencia en las urnas, estar muy decepcionados de su naciente democracia gracias a los mediocres y con frecuencia inmorales candidatos de los diversos partidos políticos y a las conductas y actitudes de quienes componen estos grupos.

A lo anterior debemos agregar el crecimiento casi nulo de nuestra economía, que no obstante las cifras oficiales, sabemos que persiste una pésima distribución del ingreso y que la mitad de la población vive en la pobreza o pobreza extrema.

Ante la carencia de un verdadero liderazgo, el malestar de los mexicanos es evidente y se agudiza por la presencia de una burocracia corrupta que forma parte del gobierno y de los partidos políticos, y no puede haber corrupción sin su compañera inseparable la mentira.

Por lo tanto, ambas se han incrustado como forma de vida en la política y fuera de ella. Al respecto Enrique Maza en la revista Proceso de 26

de marzo de 1966, hace la siguiente reflexión: "Nuestro mundo dejo de ser real... Nada es verdad ni nada es mentira. Estamos muertos de risa porque nos deshicimos de la realidad. Ya no hay ricos ni pobres. Ya no hay millonarios ni desempleados. Ya no hay hambre ni abandono... Ya no hay políticos ni responsables. Sólo charlatanes que se enlodan unos a otros desde el vacío de la vulgaridad. Sólo hay promesas de futuro idénticas a las que oímos en el pasado...".

Y con relación a los mexicanos que se van del país en busca de trabajo debido al modelo económico, político y social, Enrique Maza afirma: "se suprimió la realidad, siempre en beneficio de la culpabilidad organizada. Se asesinó en el hombre a la persona moral y quedó vacía la noción misma de solidaridad. La hipocresía oficial mexicana no sabe qué hacer adentro con esos seres humanos excluidos. Pero los bendice afuera como mercancías que producen divisas.".

Y finaliza señalando que la situación que se oculta y se suprime esta viva y sufriente en los sesenta millones de pobres que luchan todos los días para subsistir. [12]

De acuerdo con lo anterior y sin eludir la realidad, los mexicanos debemos aceptar que la presente situación por la que atraviesa nuestro país se ha ganado el nombre de crisis, definida ésta como momento de decisión, considerada como ese tiempo extraño en la vida de los hombres en que de cara a un horizonte de significados morales se tiene que elegir para lo mejor o lo peor. [13]

Así pues, la democracia mexicana muestra signos preocupantes, la mayoría de los mexicanos están seguros de estar viviendo tiempos de inestabilidad política. Además de la carencia de liderazgo político, la corrupción, los conflictos entre los partidos políticos, los abusos de poder, la inequidad en las campañas electorales en beneficio de unos y en perjuicio de otros.

Las guerras sucias, principalmente entre PAN Y PRD, las alianzas poco claras, los videos que hemos visto en la televisión que llenan de gozo al PAN, pero que no eximen de responsabilidad al PRD; el abstencionismo, un gasto electoral que significa el 62% de lo que se

[12] Maza. Enrique, "Supresión de la realidad", en Proceso, 26 de marzo de 2006, p.72.
[13] Sicilia, Javier, "La crisis mexicana", en Proceso, 29 de enero de 2006, p.67.

concede a ciencia y tecnología [14], el gasto que ha sido destinado para promover el voto más allá de nuestra frontera. Todo esto fue parte del escenario construido para decidir quién sería el presidente que gobernaría a los mexicanos durante el sexenio 2006- 2012.

Así pues, en el mencionado proceso electoral sorprendió el hecho de que el PAN cuyos integrantes desde su fundación como grupo político habían ostentado su cristianismo, se olvidaron de su característica filosofía sustentada en la idea de que el fin no justifica los medios, y actuaron al contrario.

Quisiera saber hasta a dónde vamos a llegar con los múltiples escándalos que día a día vemos en nuestras pantallas o escuchamos en la radio, ya sea por medio de videos o grabaciones en los que se ven involucrados desde gobernadores, jueces o ministros hasta simples policías o candidatos a un puesto electoral; también los empresarios y sacerdotes de nuestro país han ayudado en gran medida al incremento de la corrupción e impunidad y por consiguiente, todos ellos están contribuyendo a poner en riesgo nuestras instituciones.

Cabe preguntar si estos repetidos actos no nos están conduciendo a la inanición política, al abandono de nuestra calidad de ciudadanos y por consiguiente, a la indiferencia y al abstencionismo a la hora de votar; o por el contrario, están impulsando a nuestra sociedad para que antes de caer en la inmovilidad y sentirse aniquilada, recurra a la violencia como una forma de supervivencia.

No obstante lo anterior, hay un sector mayoritario que sigue creyendo posible una vida democrática plena y que exige que el gasto electoral ya no sea dinero que se sustraiga del bienestar social, la seguridad, la educación y la creación de empleos.

El politólogo Samuel Schmidt, en su libro *Las grandes soluciones. Propuesta para una agenda nacional*, plantea la necesidad ineludible e inaplazable de construir el futuro, pero no cualquiera, sino en el que predomine la justicia social, la equidad en general, en el que se elimine el privilegio y se generalicen las oportunidades para todos...

Agrega que, para llevar a cabo diversas acciones políticas que en conjunto configuren una agenda de gobierno, se requiere cohesión so-

[14] "Democracia de Lujo", en Editorial de El Universal. Dato obtenido en El Centro de Documentación, Información, Análisis de la Cámara de Diputados, 1º. de mayo de 2006.

cial y un liderazgo que sea capaz de articular una gran vocación nacional.

Es imperativo, dice, "establecer una mega meta nacional, la cual sintetice lo que somos y lo queremos ser para, a partir de esto, establecer una agenda nacional que permita movilizar a la sociedad y utilizar la política para modernizar a la nación, corregir los grandes problemas en el corto plazo y sentar las bases para dar un salto histórico que reposicione al país en el mundo, a la vez que se garantice la elevación de la calidad de vida..." [15]

Para la elaboración de la mega meta señalada por Schmidt, además de la intervención de la sociedad, se necesita la presencia del líder político que he tratado de describir en esta exposición para que sea él quien elaborare la mencionada agenda nacional, logre consensos y coordine las acciones a tomar.

Reflexiones finales

A continuación trataré de hacer una recopilación del perfil de líder político. Si consideramos que el liderazgo político no surge de nada, sino que se enseña, se aprende, se desarrollo, entonces, el líder político que requiere México es del tipo que se hace a base de estudio y autoformación y que por consiguiente da como resultado al guía cuya personalidad destaca principalmente en coyunturas especiales, tales como situaciones de crisis política.

Señala Ronald Beiner que en el mundo político de hoy nos enfrentamos a un sinnúmero de cuestiones políticas urgentes: desempleo en masa, pobreza, contaminación ambiental en escala global, creciente complejidad de la vida social, disolución de la familia con sus consecuentes implicaciones, etc.

Una teoría del juicio político, afirma Beiner, no nos dice cómo juzgar estas diversas cuestiones apremiantes antes bien, la teoría de juicio político nos dice que no podemos dejar de juzgarlas y nos alerta sobre el hecho de que debemos estar sufriendo graves dislocaciones en nuestra vida política.

Por lo tanto, la teoría del juicio político indica la necesidad de una

[15] Schmidt, Samuel, Las grandes soluciones nacionales. Propuestas para una agenda nacional, Ed. Nuevo Siglo. Aguilar, México, D. F., septiembre de 2005, p.73.

reformulación del concepto de ciudadanía que nos permita reclamarle nuestra capacidad de juicio a aquéllos que presumen de ejercerla en nombre nuestro. Sólo alguien con un conocimiento del alma humana, puede dar un veredicto sobre cualquier aspecto dado de la vida política.

De acuerdo con el mencionado filósofo, el dirigente político requiere del juicio reflexionante para vivir a la altura de la responsabilidad que él ha elegido y que sus seguidores le han confiado. Consecuentemente, no sólo se trata de poseer cualidades morales, sino de la participación en un tipo distinto de juicio que es en sí mismo, una síntesis superior de habilidad práctica y visión moral. [16]

El líder político descrito en esta exposición posee la virtud moral por antonomasia, la prudencia, que es un saber acerca de la vida y que en la antigüedad se suponía que era una virtud propia de los gobernantes. Para llegar a tenerla se requiere ser moralmente sano y juicioso

La prudencia no se aprende en las universidades, quien hace de ella un hábito demuestra un carácter reflexivo y sensato y le permite actuar bajo los preceptos de lo bueno o lo malo, lo correcto y lo justo. La mesura del prudente se encuentra enmarcada bajo normas éticas y debido a su conducta, suele beneficiar a la sociedad.

Tan alta es la virtud de la prudencia, que el hombre que la posee, tiene todas las demás virtudes, porque la prudencia, por sí sola, las comprende todas.

El liderazgo político, ante todo, es cuestión de inteligencia, integridad, valor y autoridad moral, quien tiene estas características, puede resolver problemas, encontrar soluciones, afrontar las consecuencias aún de un posible fracaso, además, posee visión de largo plazo y entiende las necesidades de sus seguidores.

Por tales virtudes y cualidades, el líder político provoca cambios en la historia. Este personaje no es aquél que ha sido envestido de autoridad por una institución, sino que él, en sí, es autoridad debido a su personalidad que le permite establecer un ambiente de confianza, por lo tanto, no necesita del autoritarismo, falsa energía del débil.

Si afirmamos que alguien tiene autoridad, es porque se la ha ganado con su conducta congruente. La autoridad moral del líder proviene de aquellos con los cuales interactúa y con quienes comparte su posición,

[16] Ronald Beiner, *Op. cit.*, pp.254, 256 y 273.

normas y valores. Quien tiene autoridad moral, es consecuentemente responsable, por lo tanto nunca utiliza el miedo como recurso.

El líder político es defensor de los derechos humanos; actúa para contribuir en la eliminación de todas las violaciones de los derechos fundamentales de pueblos y persona, labor que incluye la búsqueda de la verdad y la justicia, la lucha a favor de la igualdad entre sexos y razas. También busca la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y tiene principalmente presentes los derechos de los pueblos indígenas; la lucha contra el hambre, la pobreza y la discriminación. Su labor se inspira en la emancipación de los pueblos basándose en las normas de derechos humanos.

Ojalá, lo deseo por el bien de país, que el presidente de los mexicanos electo para gobernar los próximos seis años, sea el líder que acabo de describir, que tenga la inteligencia de ver y anticipar los verdaderos peligros para México que pudieran realmente derrumbar nuestra economía, tales como las fluctuaciones del petróleo, nuestra dependencia económica con las remesas de los trabajadores mexicanos que cruzan la frontera a Estados Unidos, las tazas de interés internacionales cuya alza afecta de manera directa el costo del servicio de la deuda, y también el crecimiento de la economía de Estados Unidos del cual dependemos.

Bibliografía

Beiner, Ronald, El juicio político, Fondo de Cultura Económica, México, abril de 1987.

Erasmo de Rotterdam, Editorial Tecnos. Colección Clásicos del pensamiento, Traducción de Pedro Jiménez Guijarro, Madrid, España, 2003.

Homs, Ricardo, Marketin para el liderazgo político y social. Editorial Grijalbo, México, octubre de 2005.

López Camps, Jordi y Leal Fernández, Isaura, Aprender Liderazgo político, Editorial Paidós, México, 1995.

Luther King, Martin, La fuerza de amar, Aymá, S. A., Etidora, Barcelona, España, 1963.

Maza Enrique, "Supresión de la realidad", en Proceso, México, D. F. 26 de marzo de 2006.

Schmidt, Samuel, Las Grandes Soluciones, Propuesta para una agenda nacional, Ed. Nuevo Siglo. Aguilar, México, D. F., septiembre de 2005.

Sicilia, Javier, "La crisis mexicana", en Proceso, México, D. F. 29 de enero de 2006.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ¿órgano jurisdiccional burocrático?

María Aurora Lacavex Berumen *

SUMARIO: *I. ANOTACIÓN PRELIMINAR; 1.1. Semblanza de la legislación laboral relacionada con los trabajadores al servicio del Estado; 1.2. Situación de los trabajadores que prestan sus servicios en los órganos descentralizados de carácter federal. II. EL RÉGIMEN LABORAL DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES FEDERALES; 2.1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 2.2. El Instituto Federal Electoral. III. LAS ORGANIZACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES FEDERALES PARA LA RESOLUCIÓN DE SUS CONFLICTOS INTERNOS; 3.1. La Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral; 3.2. El Instituto Federal Electoral y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral. IV. EL TRIBUNAL ELECTORAL Y LA MATERIA LABORAL. 4.1. La competencia expresa. 4.2. El reforzamiento jurispru-dencial; 4.3. Marco jurídico aplicable en los procesos laborales electorales. V. EVALUACIÓN DEL SISTEMA LABORAL APLICABLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL; 5.1. Perspectiva doctrinaria; 5.2. Propuesta legislativa. CONCLUSIÓN.*

* *Profesora de Carrera, Titular "C" Tiempo Completo de la Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California y Directora de la misma.*

I. ANOTACIÓN PRELIMINAR

1.1. Semblanza de la legislación laboral relacionada con los trabajadores al servicio del Estado

En 1917, México fue la primera nación en el mundo en incorporar los derechos de los trabajadores en el artículo 123 del texto constitucional. En la propia **Carta Magna** se establecía que correspondía a los estados expedir la legislación reglamentaria, propiciándose así, que entidades federativas como: Veracruz, Yucatán, Coahuila y Jalisco, promulgaran y publicaran diversos ordenamientos jurídicos en esta materia.

En 1929 se reformó la fracción X del artículo 79 Constitucional y la aludida facultad pasó a ser exclusiva del Congreso de la Unión.

En 1931 se expidió la primera **Ley Federal del Trabajo**, misma que en el artículo 2º excluía expresamente a los trabajadores al servicio del Estado como destinatarios de esta normatividad, y al efecto, establecía que se regirían por las leyes del servicio civil correspondientes.

El **Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil**, fue expedido en 1934 por Abelardo L. Rodríguez, y tuvo vigencia del 12 de abril al 30 de noviembre de dicho año.

El **Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión**, se expidió el 5 de noviembre de 1938, por Lázaro Cárdenas.

En el Diario Oficial de la Federación, del 5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma al artículo 123, que adicionó un apartado B y designó al texto original como apartado A.

En 1963, se expidió la **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**. Esta ley ha sido reformada en 19 ocasiones: la primera el 20 de enero de 1967 y la más reciente el 3 de mayo de 2006.

1.2. Situación de los trabajadores que prestan sus servicios en los órganos descentralizados de carácter federal

El artículo 1º de la mencionada ley de los trabajadores al servicio del Estado, establece que es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, de diversas instituciones que se enlistan, y de otros organismos descentralizados, similares a los que se mencionan, que tengan a su cargo función de servicios públicos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio identificado con la clave P./J.1/96, cuyo rubro es: "*ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL*", que aparece publicada en la página 52 del Seminario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo III, correspondiente a febrero de 1996, ha considerado que el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sujeta al régimen laboral burocrático no solamente a los servidores de los Poderes de la Unión, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran con otros entes la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal. Por lo tanto, de conformidad con la tesis de la Corte, las relaciones de estos organismos descentralizados con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 Constitucional[1].

II. EL RÉGIMEN LABORAL DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES FEDERALES

2.1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en el artículo 99[2], que el **Tribunal Electoral** es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del **Poder Judicial de la Federación.**

De igual forma, establece en el párrafo séptimo que la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderá a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por el presidente del propio Tribunal, por un Magistrado Electoral de la Sala Superior y por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

El párrafo décimo segundo del propio numeral constitucional en comento dispone que el Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

---

[1] En sesión celebrada el 15 de enero de 1996, el Tribunal Pleno aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros, con el número 1/1996, la tesis de jurisprudencia referida, y determinó que las votaciones de los precedentes resultaban idóneas para integrarla.

[2] Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Por otro lado, el artículo 205 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral están a cargo de la **Comisión de Administración**, que se integra por el presidente del Tribunal, por un Magistrado Electoral y tres miembros del Consejo de la Judicatura. Tiene carácter permanente. El titular de la Secretaría Administrativa del Tribunal funge como Secretario de la Comisión y concurre a las sesiones con voz, pero sin voto.

Corresponde a la mencionada Comisión determinar cada año sus períodos de vacaciones, tomando en cuenta los calendarios electorales, federal y locales, según el numeral 207 de la ley en consulta.

La Comisión de Administración tiene, como señala el artículo 209 del ordenamiento que se consulta, las atribuciones siguientes:

> "[...]
> III. Expedir las normas internas en materia administrativa y establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, carrera, escalafón, régimen disciplinario y remoción, así como las relativas a estímulos y capacitación del personal del Tribunal Electoral;
> [...]
> VII. Conceder licencias en los términos previstos en esta ley;
> VIII. Acordar sobre las renuncias que presenten los secretarios y demás personal de las Salas Regionales;
> IX. Destituir o suspender a los Magistrados de las Salas Regionales, cuando incurran en faltas o conductas graves que lo ameriten y comunicarlo de inmediato a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos conducentes. En estos casos, el Magistrado destituido o suspendido podrá apelar la decisión ante la Sala Superior del Tribunal;
> X. Suspender en sus cargos a los Magistrados Electorales de las Salas Regionales a solicitud de autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. En estos casos, la resolución que se dicte deberá comunicarse a la autoridad que la hubiere solicitado. La suspensión de los Magistrados por parte de la Comisión de Administración, constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento. Si se ordenare o efectuare alguna detención en desacato a lo previsto en este precepto, se procederá de conformidad con lo dispuesto en la parte final del segundo párrafo de la fracción X del artículo 81 de la esta ley;

> XI. Suspender en sus funciones a los Magistrados Electorales de las Salas Regionales que aparecieron involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querella contra ellos en los casos en que proceda;
> XII. Decretar, cuando proceda, la suspensión, remoción o cese de los secretarios generales, secretarios, así como del personal jurídico y administrativo de las Salas Regionales;
> [...]
> XIV. Imponer las sanciones que correspondan a los servidores del Tribunal por las irregularidades o faltas en que incurran en el desempeño de sus funciones, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del propio Tribunal, aplicando los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aquello que fuere conducente;
> XV. Designar, a propuesta de su presidente, al representante del Tribunal, ante la Comisión Sustanciadora para los efectos señalados en la fracción anterior;
> XVI. Nombrar, a propuesta que haga su presidente, a los titulares de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración;
> XVII. Nombrar a los servidores públicos de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración, y acordar lo relativo a sus ascensos, licencias, remociones y renuncias;
> [...]
> XIX. Resolver sobre las renuncias y licencias de los titulares de los órganos auxiliares de la Comisión de Administración, removerlos por causa justificada o suspenderlos en los términos que determinen las leyes y los acuerdos correspondientes, y formular denuncia o querella en los casos en que proceda;
> [...]"

De conformidad con el artículo 223 de la ley orgánica, los servidores públicos y empleados de la Sala Superior disfrutarán de dos períodos de vacaciones al año, de acuerdo con las necesidades del servicio. De igual forma, durante los años de proceso electoral federal o durante los períodos de procesos electorales extraordinarios, tomando en cuenta que todos los días y horas son hábiles, las vacaciones pueden diferirse o pagarse, a elección del servidor o empleado. Asimismo, en ningún caso se pueden acumular las vacaciones correspondientes a más de dos años.

Los servidores públicos y empleados del Tribunal Electoral gozarán, según establece el numeral 224, de descanso durante los días inhábiles señalados en la ley. Estos días son sábados y domingos, 1ro. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1ro. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre.

Con fundamento en el artículo 226, durante los procesos electorales no se pagan horas extras, pero en el presupuesto deben proveerse las compensaciones extraordinarias que deban otorgarse a los servidores y personal del Tribunal, de acuerdo con los horarios y cargas de trabajo que hubieran desahogado.

Las licencias a los servidores públicos y empleados del Tribunal Electoral se otorgan, según lo dispone el artículo 228, en los términos de los artículos 164 a 176 de la propia ley.

El artículo 240 establece que se consideran de confianza los trabajadores y empleados del Tribunal Electoral que están adscritos a las oficinas de los magistrados y los que tengan categorías o similares a las establecidas en los artículos 180 y 181. Todos los demás son considerados de base.

2.2. El Instituto Federal Electoral

El **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**[3], en el Libro Cuarto, Título Segundo, artículos del 167 al 172, contiene las **Bases para la Organización del Servicio Profesional Electoral**.

El artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, como personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se crea el **Servicio Profesional Electoral,** con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41 de la Carta Magna. Su organización se regula por el propio Código y por el Estatuto que apruebe el Consejo General, según lo determina el artículo 167.

[3] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, y reformado por decretos publicados en dicho órgano de difusión los días: 3 de enero de 1991, 17 de julio de 1992, 24 de septiembre y 23 de diciembre de 1993, 18 de mayo y 3 de junio de 1994, 31 de octubre y 22 de noviembre de 1996, 23 de enero de 1998, 24 de junio de 2002, 31 de diciembre de 2003, 30 de junio de 2005 y 24 de abril de 2006.

El Servicio Profesional Electoral se integra por el **Cuerpo de la Función Directiva**, que provee el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión; y por el **Cuerpo de Técnicos** que provee el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas. Los miembros del Servicio Profesional Electoral están sujetos al régimen de responsabilidad de los servidores públicos. Todo lo anterior con fundamento en el numeral 168.

El artículo 169 dispone que el **Estatuto del Servicio Profesional Electoral** establece las normas para formar el Catálogo General de Cargos y Puestos del Instituto Federal Electoral, para determinar los procedimientos y sistemas de reclutamiento, selección, formación, capacitación, ascenso, movilidad, sanciones y remociones, y contiene también disposiciones relativas a las condiciones individuales de trabajo.

En el Estatuto se establecerán, además de las normas para la organización de los Cuerpos de Servicio Profesional Electoral, las relativas a ramas de empleados administrativos y de trabajadores auxiliares, de conformidad con el artículo 170.

Finalmente, en el numeral 172, el Código dispone que el personal que integra los Cuerpos del Servicio Profesional Electoral y las ramas administrativas del Instituto, se considera de confianza y está sujeto al régimen establecido en la fracción XIV, del apartado "B", del artículo 123 constitucional, y que será incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

III. LAS ORGANIZACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES FEDERALES PARA LA RESOLUCIÓN DE SUS CONFLICTOS INTERNOS

3.1. La Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral

Según dispone el artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Comisión Sustanciadora se integra por un representante de la Sala Superior, otro de la Comisión de Administración y un tercero designado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación.

El propio numeral dispone que en la sustanciación y resolución de los conflictos laborales entre el Tribunal y sus servidores y empleados se seguirá en lo conducente, lo establecido en los artículos 152 a 161 de

la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Para estos efectos se entiende que las facultades del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponden a la Sala Superior y las del presidente de la Suprema Corte al presidente del Tribunal.

De igual forma, establece que los servidores del Tribunal que sean destituidos podrán apelar tal decisión ante la Sala Superior del mismo.

Por otra parte, el **Reglamento Interior del Tribunal Electoral** contiene un Título Sexto denominado "*De las controversias entre el Tribunal Electoral y sus servidores, así como de la aplicación por imposición de sanciones administrativas*", que incluye un capítulo I: "*De las atribuciones y funcionamiento de la Comisión Sustanciadora*".

En los artículos 94 y 95 se establece que sus integrantes pueden ser removidos por quienes los designaron y que duran en sus cargos cuatro años, y del mismo modo, que las principales atribuciones de la Comisión Sustanciadora son:

a. Sustanciar los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Tribunal Electoral;

b. Sustanciar los asuntos relativos a la imposición de sanciones de los servidores del Tribunal Electoral;

c. Dictar las providencias necesarias para la mayor eficacia y celeridad en la tramitación de los asuntos que le competen;

d. Rendir informe anual.

3.2. El Instituto Federal Electoral y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral

El Artículo 265 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el Instituto conocerá de las infracciones y violaciones que, a las disposiciones del propio código, cometan los funcionarios electorales, procediendo a su sanción, la que podrá ser amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días de salario mínimo, en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

El mencionado estatuto –que al publicarse en el Diario Oficial de la Federación del 29 de marzo de 1999, abrogó el publicado el 29 de junio de 1992–, es en realidad un auténtico cuerpo normativo que regula las relaciones de trabajo burocrático entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y empleados. Supera con mucho, en estructura y con-

tenido, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expedida en 1963, dejándola en total desventaja, aún cuando técnicamente no es una ley, pues no emana del proceso legislativo.

Ahora bien, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral se conforma por dos libros.

El Libro Primero **"Del Servicio Profesional Electoral",** regula la relación jurídica entre los trabajadores de confianza y el Instituto Federal Electoral. Puede considerarse que es el único instrumento jurídico que se refiere a ellos, tomando en cuenta que el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los excluye expresamente. Esta situación se repite en la mayoría de las normatividades de los estados, mismas que, si bien, no los incluyen específicamente, tampoco los excluyen, como es el caso de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.

Con relación al Libro Primero cabe anotar que se conforma de cinco títulos.

El **Título Primero "Del Servicio",** establece en cinco capítulos, las disposiciones generales relativas a la operación del servicio; a las atribuciones de los órganos del Instituto en esta materia; al personal de carrera, determinando los cuerpos y rangos, así como los cargos y puestos.

El **Título Segundo "Del Ingreso al Servicio",** se compone de siete capítulos. Determina, con claridad y precisión las reglas y modalidades de ingreso al servicio; los requisitos de ingreso; las formas de ocupación de vacantes; el reclutamiento y selección de los aspirantes a ingresar a una plaza del Servicio, con lo cual se pretende garantizar la incorporación al mismo a los elementos mejor capacitados; la expedición de nombramientos y la adscripción; la designación de Presidentes de Consejos Locales y Distritales; la obtención de la titularidad, por lo que debe entenderse la permanencia, es decir, la estabilidad en el empleo y la posibilidad de obtener promociones.

El **Título Tercero "De la Formación, la Evaluación, la Promoción, el Ascenso y los Incentivos"** establece en seis capítulos los criterios y procedimientos para realizar actividades académicas y técnicas dirigidas a los miembros del Servicio para mejorar y aumentar sus habilidades y aptitudes, que se traducen en mejora del propio servi-

cio y en beneficios directos a aquéllos. Se incorpora el concepto de evaluación, tanto al desempeño y del aprovechamiento, concepto que se aplica ya desde hace largo tiempo en los centros de trabajo de la iniciativa privada. Su propósito es apoyar a las autoridades del Instituto en la toma de decisiones relativas a la permanencia, la readscripción, la titularidad, la disponibilidad, el ascenso, el otorgamiento de incentivos, la formación y la promoción de los miembros del Servicio y, por supuesto, la calidad del "servicio" del Instituto.

El **Título Cuarto "De los Derechos, las Obligaciones y las Prohibiciones de los Miembros del Servicio"**, contiene en cinco capítulos, además de los derechos, obligaciones y prohibiciones de los miembros del servicio, la inclusión de una figura jurídica que no aparece en otras normatividades burocráticas. Esta figura es la de la "disponibilidad", en virtud de la cual, un miembro del servicio puede ausentarse temporalmente del mismo para realizar actividades académicas o de investigación y reincorporarse al concluir las mismas.

Contiene también disposiciones referentes a la separación del servicio, concepto bajo el cual quedan comprendidas la renuncia, el retiro por edad y/o tiempo de servicio, la incapacidad física o mental, es decir, la terminación del vínculo jurídico, así como la destitución, que equivale al cese de los efectos del nombramiento o a la rescisión de la relación individual de trabajo, por causa imputable al trabajador.

No incluye la rescisión por causa imputable al patrón.

El **Título Quinto, "Del Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones"**, regula en cuatro capítulos el tipo de sanciones que pueden aplicarse, así como el procedimiento administrativo para ello y el recurso de inconformidad. A diferencia de los diversos ordenamientos jurídicos burocráticos, el procedimiento para aplicar sanciones, incluida la separación del cargo, es administrativo y no jurisdiccional. La impugnación se presenta ante el superior de la autoridad resolutiva y también tiene como naturaleza jurídica el ser administrativa.

El **Libro Segundo, "Del Personal Administrativo, los Trabajadores Auxiliares y las Condiciones Generales de Trabajo"**, regula la relación de trabajo entre los trabajadores de base y el Instituto Federal Electoral.

El Libro Segundo en comento se conforma de cuatro títulos.

El **Título Primero "Del Personal Administrativo y de los Trabajadores Auxiliares**", regula en ocho capítulos los requisitos de ingreso del personal administrativo y de los trabajadores auxiliares, el procedimiento de selección, así como la expedición de los nombramientos y su terminación, estableciendo las causas de separación, entre las que se incluyen renuncia, retiro por edad y tiempo de servicios, incapacidad física o mental, fallecimiento, retiro y destitución. Regula asimismo los derechos, las obligaciones del personal administrativo y trabajadores auxiliares. Se establecen también disposiciones que regulan con claridad y precisión los movimientos del personal de que se trata, así como la forma de computar su antigüedad, excluyendo a los trabajadores auxiliares, los requisitos para acceder a ascensos; se establece que el personal administrativo será evaluado anualmente a efecto de, en función del resultado de dicha evaluación, se otorguen premios, estímulos y recompensas. Determina que el Instituto puede contratar trabajadores auxiliares en los términos de la legislación civil federal, lo que se contradice al señalar que se les pueden otorgar beneficios de seguridad social y al establecer las causas, de terminación de la "relación laboral".

El **Título Segundo, "De las Sanciones y del Procedimiento Administrativo para su aplicación"**, se integra por tres capítulos, estableciendo cuales son las sanciones procedentes y que pueden ser: amonestación, suspensión, destitución del cargo y multa; así como el procedimiento para su aplicación. Al igual que en el caso de los trabajadores de confianza, la autoridad ante la cual se sustancia el procedimiento es la propia autoridad administrativa, es decir, el propio patrón.

El **Título Tercero "Del Recurso de Inconformidad"**, se forma con un capítulo único, que regula el trámite, sustanciación y resolución del mismo. El recurso se interpone ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto, es decir, otra vez ante autoridad administrativa, aunque sea de jerarquía superior, que finalmente es el patrón.

El **Título Cuarto. "De las Condiciones Generales de Trabajo del Personal del Instituto"**, se integra por siete capítulos. Regula el catálogo de conformidad con el cual se clasifican y describen los cargos y puestos que integran la estructura orgánica del Instituto. Incluye disposiciones referentes al salario, sin especificar montos, como son los

descuentos y el pago de aguinaldo; regula la jornada de trabajo; los horarios; las faltas injustificadas, las vacaciones, los días de descanso, las licencias y permisos; contiene disposiciones relativas a la seguridad e higiene en el trabajo; remite a las disposiciones legales aplicables en materia de riesgos de trabajo y regula prestaciones económicas y sociales. El contenido de este título más se asemeja a un contrato colectivo de trabajo, que a una ley burocrática.

IV. EL TRIBUNAL ELECTORAL Y LA MATERIA LABORAL

4.1. Competencia expresa

De las facultades y atribuciones que la Constitución otorga en su artículo 99 al Tribunal Electoral, están las de resolver en forma definitiva e inatacable, entre otras, sobre:

> "[...]
> VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
> VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.
> [...]"

Por otra parte, la **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación** establece en el artículo 1 que éste se ejerce, entre otras autoridades, por el Tribunal Electoral.

El Título Décimo Primero, "Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", fue adicionado a la ley por el artículo tercero del decreto que reformó diversas disposiciones de carácter electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.

El Tribunal Electoral funciona, como lo dispone el artículo 185 de la ley citada, con **una Sala Superior** y con **cinco Salas Regionales**. Es competente, según lo establece el numeral 186 de la mencionada ley orgánica, para:

> "[...]
> III.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se reciten por:
> d) conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores.

e) conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.
[...]".

Entre otros asuntos, la Sala Superior tiene competencia, como lo preceptúa el artículo 189, para:

"[...]
I.- Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:
[...]
g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;
h) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;
[...]".

Por último, según se desprende el artículo 195, las Salas Regionales no tienen competencia en la materia laboral.

4.2. El reforzamiento jurisprudencial

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, desde 1997, que el órgano jurisdiccional competente en materia laboral, en relación al Instituto Federal Electoral, es el Tribunal Electoral, en la tesis aislada que se transcribe:

COMPETENCIA LABORAL. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO SE DEMANDA AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y A UNA JUNTA LOCAL EJECUTIVA. El artículo 99, fracción VII, de la Constitución Política, instituye al Tribunal Electoral como órgano encargado de resolver en forma definitiva e inatacable los conflictos o diferencias laborales suscitados entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; además, en términos de lo previsto en el artículo 94 de la Ley General del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, compete a la Sala Superior del citado tribunal resolver ese tpo de controversias; por lo tanto, cuando se demanda el pago de prestaciones laborales del mencionado instituto y de una Junta Local Ejecutiva, que es un órgano de una delegación estatal de la propia dependencia, según lo señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Fede-

ración dirimir ese conflicto, conforme al procedimiento establecido en el libro quinto, título único, de la ley general invocada.
Competencia 290/97. suscitada entre la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de Arbitraje del Estado de Morelos. 22 de agosto de 1997. cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Asimismo, la Suprema Corte estableció la improcedencia del juicio de amparo contra las sentencias que dicte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia laboral, como se refleja en el criterio siguiente:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL INTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SUS SERVIDORES, SON DEFINITIVAS E INATACABLES, RESULTANDO IMPROCEDENTE CUALQUIER MEDIO DE DEFENSA, INCLUSO EL JUICIO DE AMPARO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, entre otros, los conflictos o diferencias laborales que surjan entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. Ahora bien, como desde el punto de vista gramatical "inatacable" significa aquello que no puede ser impugnado, refutado o contradicho, y "definitivo" alude a lo que decide, resuelve o concluye; consecuentemente, del simple análisis literal de dicho precepto se llega a la conclusión de que contra las resoluciones que emita el citado tribunal al conocer de los mencionados conflictos, es improcedente cualquier medio de defensa que tenga por objeto modificarlas o revocarlas, incluso el juicio de amparo. Además, la inimpugnabilidad de esas resoluciones prevista en la propia constitución Federal, ratifica en el artículo 189, fracción I, inciso h), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que es motivo de improcedencia del juicio de garantías, radica en que ha conferido la decisión terminal de ciertos actos a órganos como el citado Tribunal Electoral que, por su conformación o la trascendencia social de su actuación, no requieren ser revisados en cuanto a su legalidad o constitucionalidad por un órgano de control.
Reclamación 40/99. Max Valverde Sánchez. 23 de abril de 1999.

Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia hizo suyo el proyecto Juan Díaz Romero. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

A su vez, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dictado interesantes criterios jurídicos en materia laboral, como los que enseguida se transcriben:

DEMANDA LABORAL. SU PRESENTACIÓN DENTRO DEL PLAZO LEGAL ANTE TRIBUNAL DISTINTO PARA RESOLVER, IMPIDE QUE OPERE LA CADUCIDAD. Si el accionante acude a presentar su demanda ante autoridad diversa a lo competente, no opera la caducidad, pues en materia laboral electoral, la sola presentación de la demanda, aun cuando se realice ante autoridad incompetente, impide que opere la caducidad, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, serán resueltas por lo establecido en el libro quinto de la propia ley, dentro del cual, no existe alguna disposición que establezca como causa que impida el estudio de la cuestión planteada, el haberse presentado la demanda ante autoridad diversa a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-008/2001.- Gloria Hernández Espinoza.- 9 de mayo de 2001.- unanimidad de votos.- ponente Eloy Fuentes Cerda.- Secretaria: Aidé Macedo Barceinas.[4]

CONVENIOS O LIQUIDACIONES SUSCRITOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. DEBEN SATISFACER LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DE APLICACIÓN SUPLETORIA. Los convenios o liquidaciones que suscriban el Instituto Federal Electoral y sus servidores, deben satisfacer para su validez diversos requisitos que son: a) constar por escrito, b)contener circunstancias de los hechos que los motivan y de los derechos comprendidos en ellos, c) ser ratificados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y d) la aprobación por dicha autoridad jurisdiccional a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, por disposición expresa del artículo 95, párrafo

[4] Tesis relevante identificada con la clave **S3LA 001/2001**, visible en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 476 y 477.

1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Tercera Época:
Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-039/99.- Mónica Ramírez López.- 4 de noviembre de 1999.- Unanimidad de votos.
Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-038/99.- Efraín de Jesús Valdez Chávez.- 5 de noviembre de 1999.- Unanimidad de votos.
Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-002/2001.- Humberto Álvarez González.- 21 de febrero de 2001.- Unanimidad de votos.[5]

INDEMNIZACIÓN DE VEINTE DÍAS DE SALARIO POR CADA AÑO DE SERVICIO PRESTADO. ES IMPROCEDENTE RESPECTO DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. La acción de pago de la indemnización de veinte días de salario por cada año de servicio establecida en el artículo 50, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, es improcedente tratándose de los servidores del Instituto Federal Electoral, en virtud de que no se encuentra prevista en ordenamiento alguno que regule las relaciones del referido instituto con sus servidores (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Estatuto del Servicio Profesional y del Personal del Instituto Federal Electoral y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), por lo que no existe sustento jurídico alguno para condenar a su pago.
Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-028/2001.- José Cruz Villavicencio Aguilar.- 13 de febrero de 2002.- Unanimidad de votos.
Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-006/2003.- Ildefonso Cruz Nieves.- 8 de julio de 2003.- Unanimidad de votos.
Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. SUP-JLI-009/2005.- Juan David Martínez Gutiérrez.- 8 de junio de 2005.- Unanimidad de votos.[6]

---

[5] Tesis de Jurisprudencia identificada con la clave **S3LAJ 001/2001**, visible en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005,* pp. 65 y 66.
[6] Tesis de Jurisprudencia identificada con la clave **S3LAJ 01/2005**, localizada en la página electrónica http://www.trife.org.mx/.

4.3. Marco jurídico aplicable en los procesos laborales electorales

La **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**, contiene un Libro Quinto denominado: "*Del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral*", comprendiendo los artículos del 94 al 108.

El artículo 94 precisa que dichas diferencias serán resueltas por la Sala Superior del Tribunal Electoral exclusivamente, y el numeral 95 determina que en lo que no contravenga al régimen laboral de los servidores del Instituto Federal Electoral previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, se aplicarán en forma supletoria, y en el orden siguiente:

a) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
b) Ley Federal del Trabajo
c) Código Federal Procedimientos Civiles
d) Leyes del orden común
e) Principios Generales de Derecho
f) Equidad

De los artículos 96 a 105, se regula el trámite de sustanciación y resolución de los juicios: establece los requisitos de la demanda, las partes en el procedimiento, los plazos, la audiencia de conciliación, admisión y desahogo de problemas y alegatos, las pruebas, el exhorto, la sentencia.

V. EVALUACIÓN DEL SISTEMA LABORAL APLICABLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

5.1. Perspectiva doctrinaria

El destacado juslaborista Néstor de Buen[7], ha sostenido que: "*...otro caso contemplable y no precisamente con el mejor de los espíritus es el de la organización laboral del Instituto Federal Electoral...*"

El Dr. De Buen considera que la disposición del segundo párrafo de la fracción III, del artículo 41 constitucional: "*... manda al archivo, a efectos electorales del artículo 123 de la Constitución, con todas sus leyes*

[7] Buen, Néstor de. Derechos del Trabajador de Confianza. Serie Nuestros Derechos. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. UNAM. México. 2000, pp. 46 a 57.

reglamentarias salvo, ocasionalmente, la fracción XIV del apartado B."

Expuesto lo anterior, cabe señalar lo siguiente:

En términos del artículo 172, fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los trabajadores que integran los Cuerpos del Servicio Profesional Electoral y las ramas administrativas, se consideran de confianza.

El artículo 142, fracción XI, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral incluye el derecho del personal de carrera, a ser restituido en el goce y ejercicio de sus derechos y prestaciones, en el caso de ser suspendido o separado del servicio, cuando así se establezca en el recurso de inconformidad interpuesto; pero, no incluye el derecho a la indemnización como opción a favor del trabajador.

El numeral 169 del estatuto, establece que corresponde a la Unidad de Contraloría interna del Instituto la aplicación, respecto del personal de carrera, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con relación a lo anterior, Néstor de Buen, considera que es una "*invasión administrativa en el terreno estrictamente laboral*".

Destaca especialmente la crítica de este autor, al señalar que es la propia autoridad la que dicta el Estatuto al que somete a sus trabajadores de acuerdo con la facultad prevista en el párrafo 4 del artículo 167 del COFIPE, lo que provoca que se reúnan en la misma persona la capacidad de regular unilateralmente las condiciones de sus trabajadores, la condición de empleador y su actuación como organismo de investigación y sanción.

El vínculo jurídico que relaciona al Instituto Federal Electoral y sus trabajadores es *sui géneris*. No se regula por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni por la Ley Federal del Trabajo, ambas reglamentarias del artículo 123 constitucional, sino por sus propios ordenamientos.

Estos trabajadores, considerando que el patrón al que le prestan servicios, es el garante de la democracia en México, decidieron hace mas de cuatro años constituir un sindicato.

Consideraron, en primer término, que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social era la autoridad competente para el registro; ésta tardó tres meses en resolver, declarándose incompetente.

Posteriormente, acudieron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual declaró que no le correspondía conocer sobre el registro de un sindicato, en virtud de no tratarse de un acto de naturaleza administrativa.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje también se declaró incompetente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que el Tribunal Electoral es la autoridad que debería conocer del registro sindical, pero negó el registro, considerando que todos los trabajadores son de confianza, sujetos al apartado B del Artículo 123 Constitucional, apoyados en el numeral 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Germán León Rodríguez, Secretario General del Sindicato, declaró que es necesario que cuenten con un sindicato porque:

> "[...]
> se violan nuestros derechos laborales continuamente... los sueldos del personal administrativo son... a tal punto que en promedio en las oficinas centrales ganamos 4 mil pesos al mes y en los estados 2,400... pero no son sólo las bajas percepciones, también está la discrecionalidad con que los jefes pueden despedir a su trabajador.
> En cualquier momento nos pueden iniciar un proceso administrativo para correrlos y no hay defensa alguna y es totalmente parcial, pero tampoco contamos con ciertas prestaciones, como lentes o becas, entre otras, sólo las vacaciones y el aguinaldo, pero no hay pago por tiempos extras.
> *[...]".*[8]

Félix Ponce Nava, presidente colegiado del Foro Nacional de Trabajadores del IFE, comentó que *"... los funcionarios electorales se sirven con la cuchara grande... mientras que los trabajadores no tienen derecho a reclamar porque son dados de baja automáticamente... en el IFE se reprime y se persigue la asociación de los trabajadores de confianza, no se pagan horas extras, no existe estímulo al desempeño y por su condición de trabajadores de confianza, no gozan de ninguna seguridad en el empleo..."*[9]

[8] La Jornada. Jueves 10 de noviembre de 2005. http://www. jornada. unam.mx

[9] Diario de México. 19 de junio de 2006; 17 de julio de 2006.

5.2. Propuesta legislativa

En la Gaceta Parlamentaria del 5 de junio de 2005, se publicó la iniciativa presentada por el C. Dip. Alfonso Ramírez Cuellar, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, para reformar los artículos 41, 99 y 123 Constitucionales, reformar el numeral 172, párrafo 1 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y derogar el inciso e) del párrafo 2 del artículo 3 y el Libro Quinto de la Ley General de Medios de Investigación en materia Electoral, artículos 94 a 108. Incluye dos artículos transitorios.

En la exposición de motivos, el Diputado promovente argumenta que:

> "[...]
> Se ha establecido en el artículo 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación que el servidor del Instituto Federal Electoral que hubiese sido sancionado o destituido de su cargo o que considere haber sido afectado en sus derechos y prestaciones laborales, podrá inconformarse mediante demanda que presente directamente ante la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral, dentro de los quince días hábiles siguientes de que se le notifique la determinación del Instituto Federal Electoral.
> El procedimiento vigente para inconformarse se realiza ante la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, situación de *ipso* que impide una adecuada defensa legal de sus derechos y prestaciones laborales, además de establecer un régimen especial para los trabajadores del Instituto Federal Electoral, el procedimiento en sí mismo es inoperante para aquellos trabajadores que prestan sus servicios en las delegaciones estatales del Instituto, por la distancia a que se encuentra el órgano jurisdiccional, acceder en forma pronta y sin costos elevados en su traslado y seguimiento de sus impugnaciones.
> Para efecto de cumplir con la garantía de acceso a justicia se propone en la presente iniciativa que los conflictos laborales sean atendidos en los términos establecidos en la fracción XII del apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna, es decir, los conflictos laborales serían atendidos a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que permitirá un acceso inmediato a la justicia laboral, garantizando con ello mejores condiciones de defensa de los trabajadores que sean afectados en sus derechos y prestaciones laborales. Por lo que procede derogar el contenido del Libro Quinto de la Ley General del

> Sistema de Medios de Impugnación sobre el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.
> [...]"

La propuesta de reforma a la Constitución pretende garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores, a pesar de que sigue considerando a los trabajadores del IFE como de confianza.

Si la razón principal para presentar esta iniciativa es el hecho de que las instalaciones de la Sala Superior del Tribunal se ubican en la capital de la república y los trabajadores del IFE prestan sus servicios en diversas ciudades del país, lo mismo sucede en relación con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El fondo de esta iniciativa debería relacionarse con la exclusión de las disposiciones reglamentarias del artículo 123 Constitucional y la creación de un régimen jurídico especial.

El artículo segundo transitorio dispone que los asuntos laborales que conozca la Sala Superior del Tribunal Electoral hasta el día de la fecha en que entren en vigor las reformas propuestas se resolverán de conformidad al procedimiento vigente al momento de iniciarse. Los que se presenten posteriormente se turnaran a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que corresponda.

Tanto en la publicación referida, como en la de la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República del 31 de mayo de 2006 se alude a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y no al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como se menciona en la exposición de motivos.

CONCLUSIÓN

Si se consideran los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1/96 y 22/96, en el que se resolvió que las normas burocráticas no son aplicables a los trabajadores de organismos descentralizados, y considerando a éstos como análogos a los autónomos para efectos laborales, el órgano jurisdiccional competente, deberá ser la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pero resulta indispensable una reforma a las disposiciones procedimentales y a las sustantivas.

Asesores[10] del PRD sostienen que:

[10] Amezcua Ornelas, Morahevid. "Las relaciones del trabajo entre el IFE y otros organismos públicos autónomos y sus trabajadores deben regularse cons-

"[...]
El Derecho del Trabajo por esencia y con fundamento en el texto expreso del artículo 123 Constitucional, tiene a la protección integral del trabajo. . . sin embargo, en torno a esta naturaleza del Derecho del Trabajo, se da un conflicto histórico, con aquellos intereses de diversa índole, que pretenden cerrarle el paso a su expansión y resulta inadmisible e inconstitucional que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. . .excluya a sus trabajadores de la normativa del artículo 123 Constitucional y los declaren a todos de confianza. . .
Se considera que las disposiciones jurídicas laborales aplicables, entre otros[11]*, a los trabajadores del IFE, son discriminatorios, violatorios de los artículos 1º y 123 Constitucionales y de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación.*
Por lo anterior, presentarán iniciativas para derogar la fracción VII del artículo 99 constitucional, para derogar la fracción XIII bis, del apartado B del artículo 123 Constitucional y para adicionar un inciso c) a la fracción XXI del apartado A, en el cual se establece que las relaciones de trabajo en los organismos públicos autónomos establecidos en la Constitución, se regularán por este apartado.
[...]"

De lo expuesto, se desprende que los trabajadores del IFE se regulan en un régimen de excepción. La norma de fondo y forma aplicable deben ser la Ley Federal del Trabajo, y consecuentemente, la autoridad jurisdiccional competente, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y se aplicarían en un beneficio principios como la suplencia de la queja y la reversión de la carga de la prueba.

Mexicali, Baja California, agosto de 2006

titucionalmente", un Debate Parlamentario. Nueva Época, num. 14, mayo de 2006. LIX Legislatura. GPPRD. http/prdleg.cddhcu.gob.mx/debate-parlamentario/mayo_2006/pol_soc.htm

[11] Sucede semejante situación con los trabajadores del Banco de México, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Quid Juris
Año 2 Volumen 5

Publicación del Tribunal Estatal
Electoral de Chihuahua
se imprimió del 8 al 17 de octubre de 2007
en la ciudad de Chihuahua, México.

Cuidado de la edición: *Erick Muñoz*
Diseño de la portada: *Luis Carlos Salcido*
Acabados finales: *Encuadernaciones ARI*

Producción editorial integral:

Ediciones del Azar A.C.
Calle 17 número 117
Chihuahua, México, 31000.
Tels.: (614) 417-2852, 4-100-584,
(Cel.)157-1159 Fax: (614) 415-9283

Impreso y hecho en México