

Quid Iuris

Volumen 19 Año 2012

Publicación trimestral del

Tribunal Estatal Electoral

de Chihuahua



Publicación Indexada. Folio 17756

Sistema Regional de Información
en Línea para Revistas Científicas
de América Latina, el Caribe, España y Portugal

latindex

QUID IURIS: Locución latina. “¿QUÉ DEL DERECHO?”
Número ISSN: 1870-5707

***Se prohíbe la reproducción total o parcial del contenido
de esta publicación sin la autorización de los autores.***

EN LA PORTADA: El Palacio de Gobierno del Estado de Chihuahua, inaugurado el 1º de junio de 1892, es una bella obra construida en un estilo que combina los elementos neoclásicos y la arquitectura civil del siglo XIX.

El inicio de su construcción data del 21 de julio de 1881, cuando el entonces Gobernador del Estado, Don Luis Terrazas, puso la primera piedra para su edificación en los terrenos de lo que anteriormente era la Escuela de Loreto establecida por los Padres Jesuitas.

En sus orígenes, el edificio se construyó en dos pisos; sin embargo, a raíz de un incendio en 1941 que destruyó parte del inmueble, en su reconstrucción se añadió un tercer piso cuya arquitectura siguió el diseño original.

En el majestuoso edificio se encuentran el Altar a la Patria (sitio donde fue fusilado Don Miguel Hidalgo y Costilla) y los frescos que narran la historia de Chihuahua, los cuales fueron realizados por el artista Aarón Piña Mora.

Actualmente, este inmueble alberga la sede del Poder Ejecutivo del Estado.

Fotógrafo: Arnol Arturo Rubio García

Publicación trimestral
Del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua
Calle 33 No. 1510
Colonia Santo Niño
Chihuahua, Chih., México, 31320
Tels.: (614) 4-13-06-91 y 4-13-64-50

www.techihuahua.org.mx

quidiuris@techihuahua.org.mx

 [@Quid_Iuris](https://twitter.com/Quid_Iuris)

Consejo editorial

José Miguel Salcido Romero

Magistrado Presidente

Socorro Roxana García Moreno

Magistrada

José Rodríguez Anchondo

Magistrado

Responsable editorial

Magistrada Socorro Roxana García Moreno

Comité editorial

Lic. Marta Alejandra Treviño Leyva

Lic. Gabriel Humberto Sepúlveda Ramírez

Lic. Patricia Graciela Rojas Nuñez

Lic. César Daniel Baca Romero

Diseño de Portada

Ing. Miguel Ángel Solís Durán

Objetivo

La revista Quid Iuris, es una publicación trimestral del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, la cual tiene como objetivo la divulgación y fortalecimiento de la cultura democrática a través de la participación de destacados académicos y juristas locales, nacionales e internacionales, quienes con su aportación relacionada con temas del derecho y la política, contribuyen a la consecución del propósito citado.

Contenido

Presentación	11
Artículos inéditos	
<i>El recuento de votos en las elecciones federales.</i> Macarita Elizondo Gasperín	19
<i>Crítica a las consideraciones generales de la sentencia derivada de la elección presidencial 2012.</i> Jaime Cárdenas Gracia	29
<i>Federalismo fiscal.</i> Mariano Palacios Alcocer	47
<i>Control previo de constitucionalidad en Nayarit.</i> Pedro Antonio Enríquez Soto	55
<i>La propuesta de disminución de escaños y la regla de proporcionalidad numérica entre representantes populares y representados, en México.</i> Velia Patricia Barragán Cisneros, Carlos Sergio Quiñones Tinoco y Martín Gallardo García	65
<i>La fiscalización de los recursos económicos en materia electoral.</i> Carlos Manuel Rosales y Erik Estrada Herrera	93
Artículos reimpressos	
<i>La probable inejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.</i> Eréndira Salgado Ledesma	123
Recomendaciones editoriales	
<i>Universalidad y primacía de los derechos humanos</i>	167
<i>Una epistemología del Sur</i>	172
<i>La política. Lógica y método en las ciencias sociales</i>	175
Lineamientos editoriales	179

Presentación

Para la debida consolidación de la democracia se requiere de la construcción de espacios deliberativos que permitan, pero también fomenten, la participación activa de todas las voces que conforman nuestro entorno. Ha sido una constante que nuestro sistema ha ido paulatinamente evolucionando hacia estadios de solidez institucional y de ampliación de la participación de la ciudadanía en los temas públicos. La revista que ahora tengo la oportunidad de presentar se ha convertido justamente en uno de esos vehículos a través de los cuales las distintas corrientes de pensamiento han tenido un espacio de expresión, no limitado solamente a la materia político-electoral, sino que también han tenido aquí cabida ensayos sobre filosofía, derechos humanos y en general de las más variadas ramas de la ciencia jurídica; en ese entorno es que la misma, poco a poco, ha obtenido mayor relevancia, no sólo a nivel local sino también a nivel nacional e incluso internacional, lo cual se hace evidente al haber acogido a doctrinarios, operadores jurídicos y actores políticos de diversas latitudes, no sólo de nuestro país, sino que ha tenido oídos allende las fronteras.

Se ha convertido en un lugar común el hablar de “*construcción de ciudadanía*”, pero dicha concepción no deja de tener relevancia concreta cuando se expresa en el contexto de la presentación de una revista que, concebida inicialmente con la finalidad de dar cumplimiento a una obligación que corre a cargo del órgano que la edita, ha logrado convertirse en un vínculo efectivo entre quienes “algo” tienen que decir y quienes de “algo” quieren enterarse, cumpliendo de esa manera con la loable tarea de acercar a la ciudadanía a las fuentes del conocimiento y propender a un mejor entendimiento de nuestra realidad. El número que nos ocupa no es la excepción en cuanto a la diversidad temática y de autores que la nutren, cuestión que le confiere una riqueza incuestionable.

La revista tiene como punto de partida un ensayo de la Doctora Marcarita Elizondo Gasperín, Consejera del Instituto Federal Electoral quien, no está de más señalarlo, se ha convertido en colaboradora habitual tanto de la revista como del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, además de que constituye un referente nacional en temas de derecho electoral. En el trabajo, derivado de su experiencia en el pasado proceso electoral federal 2011-2012, la autora nos presenta “*El recuento de votos en las elecciones federales*”, en el cual, primero, hace una relación numérica muy precisa de los antecedentes de recuentos totales o parciales en las elecciones fede-

rales de 2006 y 2009, para posteriormente ocuparse de los eventos de dicha naturaleza acaecidos justamente en el proceso electoral 2012. En este punto, hace referencia a los criterios fijados en la temática por los órganos integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los cuales derivaron de las distintas impugnaciones que se promovieron por la celebración de dichos recuentos. La narración de esos antecedentes la llevan a concluir que, desde su perspectiva, la figura del recuento de votos ha resultado viable tanto en sentido jurídico como en su aplicación práctica, lo que le permite afirmar que *“en México los votos cuentan y se cuentan, y por si las dudas, también se recuentan”*. Concluye, en otro orden de ideas, fijando un horizonte al que habrá de conducirnos la necesidad de alcanzar un estado de madurez democrática, el cual se alcanzará cuando pasemos de regular las “causales de nulidad” tradicionales a normar los “elementos de validez” de las elecciones, con todas las implicaciones que dicha hoja de ruta tendría en la realidad jurídica y política de nuestro país.

El Doctor Jaime Cárdenas Gracia, reconocido doctrinario, funcionario electoral y político militante de izquierda, nos ofrece su *“Crítica a las consideraciones generales de la sentencia derivada de la elección presidencial 2012”*, en donde expone puntualmente las razones por las cuales no comparte la totalidad de los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia que recayó a la impugnación de la elección presidencial promovida por el “Movimiento Progresista”. En el ensayo, el Doctor Cárdenas se ocupa propiamente de los estudios previos contenidos en la parte considerativa de la sentencia, que constituyen, finalmente, la base del fallo y que se refieren a los temas torales sobre los cuales versa la controversia, particularmente sobre: la nulidad de la elección presidencial por violación a principios constitucionales, carga de la prueba y estándar de prueba, libertad del sufragio por compra o coacción del voto y alcances de la libertad de expresión en una sociedad democrática. En el afán de confrontar ideas, me parece necesario llevar a cabo un análisis puntual tanto de la sentencia que da lugar a la crítica, como de la propia crítica, pues de esa manera tendremos la oportunidad de conocer las razones y motivos expresados tanto por las partes en conflicto como las expuestas por el órgano encargado de dirimir la controversia, para de ahí, finalmente, someter a un análisis crítico las falencias, o supuestas falencias, que se atribuyen a la argumentación del operador jurídico. Ello redundará, necesariamente, en la formación de un criterio informado sobre el tópico. Así, se cuestiona en el ensayo: la falta de investigación del órgano jurisdiccional sobre las irregularidades

denunciadas por la parte actora; la aplicación de criterios tradicionales al estudio de violación a principios constitucionales; la falta de desarrollo de una doctrina jurídica de la prueba en controversias de orden constitucional; la falta de análisis exhaustivo del entorno social en México para determinar la pertinencia del uso de propaganda utilitaria, así como la falta de desarrollo de una doctrina sobre el derecho a la información en un entorno como el que priva en nuestro país.

Luego, como muestra de la pluralidad temática que abarca la revista, se pone a nuestra consideración el ensayo “Federalismo fiscal”, del Doctor Mariano Palacios Alcocer, quien no requiere de ningún preámbulo para hacer patente la altura de sus aportaciones. En el trabajo, el autor, nos invita a reflexionar sobre la necesidad de llevar a cabo una revisión a fondo del sistema hacendario, esta es su conclusión y a la misma arriba luego de presentarnos un esbozo de los antecedentes del tema, con base en los cuales termina por ubicarnos en el contexto actual, definido por el sistema creado a partir de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, ordenamiento del que deriva el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, piedra angular de nuestro *federalismo fiscal*. El Doctor Palacios nos hace notar la importante labor que desempeñó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la consolidación del sistema de coordinación fiscal y los beneficios que se obtuvieron a partir del mismo. No obstante ello, también es oportuno en mostrarnos las inocultables insuficiencias que el mismo ha generado a lo largo de sus más de tres décadas de existencia, mismas que pasan por la permisividad de un proceso centralizador del tema fiscal, la abulia de las entidades federativas y los municipios que les impide ser proactivas en la temática tributaria por la resistencia a asumir costos políticos; insuficiencias que han generado, ante la evidente falta de recursos económicos suficientes, algunos casos en endeudamientos de los entes estatales y municipales que no guardan proporción con su capacidad de pago. La propuesta de revisión, constituye un emplazamiento del autor al próximo gobierno de la República, al estimar que ésta es una tarea inaplazable.

Colabora también en la presente edición el Doctor Pedro Antonio Enríquez Soto, Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Sala Constitucional-Electoral del Poder Judicial del Estado de Nayarit, con un artículo titulado “*Control previo de constitucionalidad en Nayarit*”, en el cual analiza una figura jurídica existente en la constitución nayarita, misma que identifica como una especie de control previo de constitucionalidad de las leyes. A efecto de puntualizar su análisis, el Doctor Enríquez establece un marco teórico de los sistemas de revisión de constitucionalidad,

centrando su estudio en el modelo previo de análisis de constitucionalidad, precisando los elementos que la doctrina ha advertido en este sistema de revisión jurisdiccional *a priori*. En el ensayo se hace una relación de los argumentos que se vierten en el ámbito internacional a favor y en contra de dicha figura. Luego se hace una disección de la configuración que a nivel local dispuso el poder revisor de la constitución local en Nayarit de esa especie de control. Al respecto, el magistrado Enríquez hace ver las que desde su perspectiva constituyen deficiencias del sistema. Se hace notar en el trabajo que la reglamentación de la figura en trato se aparta en muchos sentidos de lo que la doctrina ha establecido como parámetros de operatividad normal del control previo de constitucionalidad. Tales falencias, consisten básicamente en que el control se ejerce sobre un proyecto de ley, no sobre una iniciativa debidamente dictaminada por el órgano legislativo, así mismo, se cuestiona que el derecho de acción recaiga, con carácter de potestad, a favor de la comisión legislativa encargada de dictaminar la iniciativa. El autor cuestiona de manera puntual la falta de reglamentación en cuanto a los efectos que tendría que producir la resolución que, en su caso, adopte la Sala Constitucional-Electoral. Ahora bien, la reseña crítica, hay que señalarlo, no desconoce la loable labor del legislador al tratar de apuntalar un medio de control que, salvo el caso de Coahuila, carece de ensayo en nuestro país. Es pues, el ensayo, un punto de partida para perfeccionar el sistema establecido a nivel constitucional en el estado de Nayarit.

Velia Patricia Barragán, Carlos Sergio Quiñones y Martín Gallardo, todos investigadores adscritos a la Universidad Juárez del Estado de Durango, nos presentan el ensayo titulado “*La propuesta de disminución de escaños y la regla de proporcionalidad numérica entre representantes populares y representados, en México*”, en el cual, como bien lo indica el título del trabajo, analizan la propuesta que permea en el ambiente desde hace algunos años de disminuir el número de integrantes de los cuerpos legislativos. A efecto de hacer patente su rechazo a la propuesta, en un primer momento se ocupan de justificar la labor que desarrollan los legisladores, no sólo aquella relacionada con sus funciones meramente de creadoras de leyes, sino también las de control, de defensa y de gestoría. Luego, como argumento adicional de la defensa de su tesis, hacen notar que la falta de consensos no obedece necesariamente al número de integrantes del órgano, sino que tiene que ver en la forma en la cual se desarrolla el proceso comunicativo, con lo cual trasladan el problema del plano cuantitativo al cualitativo. No obstante lo anterior, retoman la vertiente numérica, para hacer notar que un menor número de diputados no garantizan la efectividad

del órgano. Para tratar de sustentar dicha conclusión, analizan la proporcionalidad numérica entre representantes y representados en los diversos estados de la República, haciendo notar que existe una disparidad importante, pues mientras en Campeche, el estado con el margen proporcional más estrecho, existe un diputado por cada 23,498 personas, en el Estado de México existe un legislador por cada 202,344 “almas”, terminología usada por la Constitución de Cádiz de 1812. Luego analizan la proporción existente en el orden federal, concluyendo que ésta aumenta, al corresponder un diputado por cada 374,000 habitantes. Con posterioridad en el trabajo se refiere a la proporcionalidad existente en las autonomías de España. Así, de dichos ejemplos, concluyen los autores que *menos diputados no garantizan una mejor república*, sino que para ello se requiere modificar el perfil de los candidatos propuestos por los partidos políticos.

“La fiscalización de los recursos económicos en materia electoral”, es un ensayo elaborado por Carlos Manuel Rosales y Erick Estrada Herrera, investigadores que prestan sus servicios en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el cual se ocupan de analizar un tema toral en todo sistema democrático como lo es el de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. La colaboración comienza por dejar clara, precisamente, la importancia del tema, pues estiman que *al contar con un estricto sistema de fiscalización a los recursos de los partidos políticos y un sistema eficiente de sanciones, se obtendrá una mayor consolidación de la democracia*. Pasan así, de la fijación de los objetivos del financiamiento y sus modalidades, a la precisión de los objetivos de la fiscalización y la clasificación de los mecanismos existentes en la doctrina y los establecidos en México. Previo a concluir, hacen alusión a dos asuntos relevantes que han marcado hito en nuestro sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos como lo son los denominados “Pemexgate” y “Amigos de Fox”.

El apartado de colaboraciones de la revista concluye con un artículo de la doctora Eréndira Salgado Ledesma, Investigadora del CONACYT y profesora en la Universidad Nacional Autónoma de México y en la Universidad Anáhuac México Norte, nos presenta un ensayo titulado *“La probable inejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”*. En éste, la doctora Salgado nos permite abordar, de una forma concisa y clara, el tópico que mayor interés y análisis ha despertado en fechas recientes, por la trascendencia e implicaciones que en el ámbito de la operación del derecho conlleva, como lo es el de los derechos humanos. La temática, a pesar de no ser precisamente novedosa

en sí misma, en nuestro entorno ha adquirido una relevancia trascendental a partir de la reforma constitucional de diez de junio del año pasado y de las diversas condenas que ha sufrido el Estado mexicano por contravenir la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuestiones que indetectiblemente han posicionado al tema de los derechos fundamentales en la palestra. Pues bien, el ensayo, pasa por plantearnos una serie de preguntas, a efecto de hacer notar la problemática que existe en la materia. Para intentar dar respuesta a algunas de esas preguntas, analiza en primer término las obligaciones internacionales que corren a cargo de México por haber firmado diversos instrumentos internacionales. Posteriormente pone énfasis en uno de los temas cuya resolución más dificultad conlleva y mayor confrontación ha generado, como lo es el de la jerarquía de los tratados. Sobre el particular se pronuncia la autora en el sentido de estimar que *la aparente subordinación del derecho interno al derecho internacional no implica la supremacía de éste último respecto de aquélla*. En el ensayo también se analiza la jurisdicción de la Corte Interamericana, precisando el alcance de sus determinaciones en las vertientes contenciosa y consultiva. Al pronunciarse sobre el alcance de las sentencias emitidas por éste órgano, hace un repaso preciso por cada una de las seis sentencias que se han emitido en contra del Estado mexicano, haciendo énfasis en las condenas y en el avance de cumplimiento de las mismas. Perfilándose a la conclusión de su ensayo, la autora nos expone dos asuntos relevantes en los cuales se ha cuestionado formalmente el actuar de la Corte Interamericana, el más reciente suscitado en Venezuela y otro que le precedió en Colombia. Ya para finalizar, la Doctora expone cuestionamientos que desde su óptica tienen mayor sustento, mismos que constituyen áreas de oportunidad para mejorar la actuación de la Corte Interamericana, uno se refiere el hecho de que la Corte dicte su propio Reglamento y fije las reglas procesales que rigen su jurisdicción, otro, tiene que ver con los criterios que ha emitido dicho órgano jurisdiccional por cuanto hace a la falta de definitividad en el ejercicio de recursos internos, por parte de las presuntas víctimas y el momento oportuno de hacer vale esta excepción. Concluye lacónicamente que existen dos corrientes contrarias que proponen: o *“se garantiza la debida seguridad jurídica de los estado sujetos a su jurisdicción o se tutelan de mejor manera los derechos humanos”*, a lo cual la autora responde, *“debemos encontrar un punto intermedio que concilie ambas visiones. De no ser factible, resulta preferible optar por este último enfoque”*.

La revisa incluye además el apartado de recomendaciones bibliográficas, en el cual se nos proponen tres interesantes textos. En el primero

de ellos, el maestro Marco Antonio Vázquez Miramontes, nos propone la lectura de *“Una epistemología del sur”*, de Boaventura de Sousa Santos, quien con su particular estilo y desde la perspectiva latinoamericana, esto es, del Sur, nos propone un análisis crítico sobre la generación del conocimiento propuesto por el Occidente y el Norte, así como de los productos que dicha epistemología ha generado a lo largo de la historia. Un diagnóstico, pero también una propuesta para subvertir el estado de cosas que las hegemonías han logrado construir. A su vez, el licenciado Jaime Iván Estrada Bante, nos recomienda *“Universalidad y primacía de los derechos humanos”*, del Doctor Marcos del Rosario Rodríguez, obra que viene a contribuir a la discusión tan necesaria, por importante y actual, de la temática de los derechos fundamentales. En ella se reflexiona de manera clara y concisa sobre la concepción de soberanía en el contexto actual, la protección de los derechos humanos, el control de convencionalidad, el bloque de convencionalidad y la supremacía constitucional y de los derechos humanos. Finalmente, la licenciada Alejandra Fuyivara Jáuregui, nos recomienda *“La política. Lógica y método de las ciencias sociales”*, del prestigiado politólogo italiano, Giovanni Sartori, en el cual el autor se ocupa, entre otras interesantes cuestiones, de proponer las bases científicas de la ciencia política, las cuales ubica, necesariamente, alejadas del paradigma cientificista de la geometría y las matemáticas.

Leo David Alvarado Roldán
Secretario de Estudio y Cuenta
Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

EL RECUENTO DE VOTOS EN LAS ELECCIONES FEDERALES

*María Macarita Elizondo Gasperín**

* Doctora en Derecho con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Consejera del Instituto Federal Electoral, fue Magistrada de la Sala Regional de la Quinta Circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Coordinadora Nacional de Jurisprudencia y Estadística Judicial Electoral.

Recibido: 05 octubre de 2012.
Aceptado: 30 de octubre de 2012.

RESUMEN

Derivado de los resultados del proceso electoral federal 2005-2006, el Congreso de la Unión se dio a la tarea de realizar diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que tuvieron como finalidad establecer entre otras cosas, reglas claras y precisas para llevar a cabo recuentos parciales y totales tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional; dicha reforma se aplicó por primera vez en la elección intermedia de 2009.

En el proceso electoral federal 2011-2012 la aplicación de ambos recuentos originó la reapertura de paquetes electorales más numerosa de la historia política mexicana, al abrirse en promedio la mitad de los paquetes de las tres elecciones, lo que permitió brindar mayor certeza y confiabilidad al proceso comicial.

Palabras clave: reforma político-electoral, COFIPE, recuento de votos.

Uno de los objetivos centrales de la reforma político-electoral de 2008-2009 fue superar las limitaciones legales para llevar a cabo recuentos totales o parciales de la votación. En efecto, en 2006 el reclamo de la Coalición “Por el Bien de Todos” (PRD, PT y Convergencia) de recontar la votación de la elección presidencial, “voto por voto, casilla por casilla”, no pudo ser atendido por el Instituto Federal Electoral (IFE), ya que carecía de facultades para ello. En consecuencia, los recuentos que se llevaron a cabo fueron los ordenados por la autoridad jurisdiccional, a partir de los juicios de inconformidad correspondientes, los cuales dieron lugar a la apertura de 14 mil 585 paquetes electorales, es decir, el 9% de las casillas instaladas en aquella elección.

Al respecto, en el *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez y Presidente Electo*, emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con relación a las elecciones federales de 2006, se argumenta que la solicitud hecha por los partidos de la citada coalición al órgano electoral administrativo de realizar un nuevo escrutinio y cómputo, alegando la existencia de inconsistencias o errores en los datos asentados en las actas, fue negada por estimar los Consejeros Electorales que no se encontraban frente a las hipótesis legales previstas en el entonces artículo 247 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Cabe aclarar que el artículo citado del COFIPE, vigente en 2006, sí regula el recuento de voto por resultados no coincidentes, alteraciones o errores evidentes en las actas, pero dejaba en manos del Consejo Distrital la decisión de ordenar o no el recuento, ya que, en el inciso “c” del citado artículo, se establecía que el órgano colegiado distrital *podría acordar* la nueva realización del escrutinio y cómputo de la casilla impugnada.

De cualquier manera, en su dictamen de 2006, el Tribunal Electoral consideró que la negativa del IFE a realizar el recuento solicitado no afectó “la etapa de resultados de la elección, toda vez que lo atinente a la apertura de paquetes electorales de casillas, cuyas actas de escrutinio y cómputo presentaban inconsistencias, por mínimas

que fueran, constituyó la materia de análisis y resolución en cada uno de los juicios de inconformidad presentados contra los referidos cómputos”. En otras palabras, la solicitud de recuento finalmente fue atendida y resuelta por la autoridad jurisdiccional, a fin de contar con datos depurados para emitir el dictamen relativo al cómputo final de la elección presidencial.

Si bien el Tribunal Electoral, en el marco legal vigente en 1996, atendió lo procedente de los numerosos reclamos de recuento de votos, el Congreso de la Unión se dio a la tarea de reformar nuestra Carta Magna y el COFIPE, a fin de ampliar el alcance de la figura de recuento de votos. A nivel constitucional, la reforma de 2007 estableció que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deben garantizar que “se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación” (Art. 116, Base IV, inciso l).

En el plano legal, el *Dictamen de la Comisión de Gobernación, con Proyecto de Decreto que expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* destaca la reforma en materia de recuento de votos en los siguientes términos: “Especial mención merecen las normas que se propone introducir en el COFIPE para regular el recuento de votos en las sesiones de cómputo distrital. Por una parte se suprime la discrecionalidad de los consejos locales para determinar los casos en que deberá procederse al recuento de votos por casilla, y por el otro se establecen las hipótesis y el procedimiento a seguir para el recuento de votos de todas las casillas de un distrito electoral... Con estas nuevas normas, el proceso electoral y sus resultados verán reforzada la legalidad y confiabilidad que la ciudadanía exige, al mismo tiempo que se evitará saturar al tribunal electoral con solicitudes de recuento de votos”.

Bajo tal motivación del legislador, el nuevo COFIPE agrega a la previsión de que el consejo distrital realice un nuevo escrutinio y cómputo cuando existan errores o inconsistencias evidentes en las actas, la posibilidad de que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado. Tam-

bién establece que se deberá realizar un nuevo escrutinio y cómputo cuando el número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugar en votación; y cuando todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido. Caber recordar que, en la legislación anterior, el consejo distrital sólo podía acordar realizar nuevamente el escrutinio y cómputo al existir errores evidentes en las actas.

También establece el nuevo COFIPE que cuando exista indicio de que la diferencia entre el presunto candidato que haya obtenido el primer lugar en votación y el que haya obtenido el segundo lugar sea igual o menor a un punto porcentual, y cuando al inicio de la sesión de cómputo el representante del partido que postuló al segundo de los candidatos lo haya solicitado de manera expresa, el consejo distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Se seguirá el mismo procedimiento si dicha diferencia se establece durante o hasta la conclusión de la sesión. Se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento.

Las reformas a las disposiciones legales en materia de recuento de votos fueron aplicadas con éxito en las elecciones federales de 2009. De acuerdo con el Libro Blanco de esas elecciones: “Siempre que existió duda fundada, se recontaron cuidadosamente los votos para despejar cualquier duda sobre el resultado final, ante la presencia de consejeros, personal de carrera del IFE, partidos políticos, observadores y el público en general. El proceso de cómputo significó la apertura pública más grande en la historia electoral mexicana, con pleno respaldo en el marco jurídico renovado por la reforma electoral... La estructura del servicio profesional del IFE abrió y recontó los paquetes de 42,620 casillas electorales, equivalentes al 30.63% de las casillas instaladas. De ellas, 3 mil 672 se recontaron en sesión plenaria, 37 mil 619 se recontaron en grupos de trabajo, y en las 1,329 restantes, computadas una vez más en grupos, existieron votos nulos que se reservaron para el pleno de los Consejos Distritales”.

La experiencia de 2009 en materia de recuento motivó la reflexión sobre los retos que se podrían enfrentar en el escenario

electoral de 2012, con posibles recuentos en las tres elecciones previstas, de diputados federales, senadores y presidente de la República, así como los plazos breves y perentorios para concluir los nuevos cómputos.

En vista de que el poder legislativo no atendió ésta y otras problemáticas que le fueron señaladas con respecto a la aplicación en las elecciones de 2009 de la reforma 2007-2008, la autoridad administrativa electoral decidió fortalecer la figura de los grupos de trabajo, con el apoyo de personal auxiliar, no sin alguna impugnación que fue resuelta a favor del IFE por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Con este ánimo, el Consejo General del IFE, en sesión del 25 de abril de 2012, aprobó el acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la sesión especial de cómputo distrital del Proceso Electoral Federal 2011-2012, en los cuales se dispone que el personal de la Junta Local y de las Juntas Distritales Ejecutivas, así como el personal técnico, administrativo, supervisores y capacitadores asistentes electorales, podrán auxiliar al Vocal que presida el Grupo de Trabajo en la instrumentación y desarrollo operativo de los recuentos, bajo la supervisión de éste, los consejeros y los representantes de partido.

Como se esperaba, las elecciones federales del 1 de julio de 2012 requirieron de un recuento muy amplio de votos, que involucró a más de la mitad de las boletas emitidas. De acuerdo con información de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el IFE y sus Consejos Distritales realizaron la mayor reapertura de paquetes electorales y recuento de votos en toda la historia política mexicana, abarcando 139 millones 169 mil 665 boletas de las elecciones para presidente de la República, senadores y diputados federales: a) 78,469 paquetes para la elección de presidente de la República, en que se volvieron a contar 45 049,356 boletas, equivalente a 54.82% de esta elección; b) 81,655 paquetes para la elección de diputados federales, en que se volvieron a contar 46 878,451 boletas, equivalente a 57.05% de esta elección; c) 82,288 paquetes para la elección de senadores, en que se volvieron a contar 47 241,859 boletas, equivalente a 57.49% de esta elección.

Cabe mencionar el caso especial del estado de Nuevo León, en cuya elección de Senadores, la fórmula del Partido Revolucionario Institucional obtuvo el 37.06% del total de la votación emitida, mientras que la fórmula panista consiguió el 36.19%. La diferencia entre ambas fórmulas fue de sólo el 0.87%, siendo el único lugar en toda la república donde se presentó un margen mínimo.

Inicialmente el Consejo Local del IFE había rechazado la solicitud del Partido Acción Nacional de realizar un recuento voto por voto, bajo el argumento de que la causal invocada -la diferencia menor del 1%-, debía darse por separado en cada uno de los 12 distritos electorales federales en la entidad y no observando a ésta como un conjunto.

El Partido Acción Nacional recurrió ante la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, invocando lo señalado por los artículos 295 y 297 del COFIPE. Los magistrados de la Sala Regional encontraron fundado el agravio del PAN, al considerar que de sostenerse la interpretación del Consejo Local del IFE, relativa a que el margen de ventaja de un punto porcentual entre el primero y segundo lugar debe acontecer en cada uno de los distritos que conforman la entidad federativa correspondiente, provocaría un incumplimiento al principio de certeza, ya que podría resultar improcedente el recuento total o se llevarían a cabo recuentos innecesarios en algunos distritos, con lo que no se atendería el propósito para el que fue establecido dicho mecanismo.

Dicha sala ordenó, mediante sentencia SM-JIN-12/2012, el recuento de votos de la elección de senadores por el principio de mayoría, aduciendo la causal de que la diferencia entre el primer y segundo lugar en la votación no rebasaba el 1%. Ante tal resolución, el Partido Revolucionario Institucional interpuso Recurso de Reconsideración ante la Sala Superior del mismo Tribunal Electoral.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF al resolver el SUP-REC-93/2012, revocó la sentencia emitida por la Sala Regional Monterrey que ordenó la celebración de un recuento de votos en las elecciones de senadores por el principio de mayoría relativa en el estado de Nuevo León, al considerar que dicha instancia realizó una indebida interpretación de la ley para avalar el nuevo cómputo. Los

magistrados consideraron que la Sala Regional interpretó de manera errónea el artículo 295 del COFIPE, ya que el recuento lo deben realizar los Consejos Distritales en un momento establecido y por un procedimiento perfectamente definido en dicho artículo, en aras de dar certidumbre sobre el resultado de las elecciones. Se señaló que del citado artículo no se desprende que el conteo se debe realizar en los Consejos Locales con base en el número total de la votación que se concentra en los mencionados Consejos.

De esta manera queda claro que el recuento de votos es a nivel distrital y no de entidad federativa.

Por cuanto a la elección presidencial, en respuesta a un conjunto de impugnaciones interpuestas por la coalición Movimiento Progresista, la Sala Superior del TEPJF ordenó realizar un nuevo escrutinio y cómputo en mil 109 casillas de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, correspondientes a 135 distritos electorales, al considerar que se actualizó alguno de los supuestos previstos en la ley para desarrollar el cómputo voto por voto, que fue solicitado por los partidos que integran la citada coalición, a través de los juicios de inconformidad promovidos para impugnar los resultados de dichos comicios.

Como resultado de las diversas impugnaciones, el Tribunal Electoral determinó la anulación de 523 casillas y la modificación de los resultados de 228, lo cual impactó apenas 0.37% y 0.15%, respectivamente, del total de las casillas instaladas. Desde luego, estas cifras no fueron determinantes ni para anular la elección presidencial en su conjunto ni para darle el triunfo a un candidato distinto al candidato presidencial de la coalición Compromiso por México (PRI y PVEM).

A manera de conclusión, se puede afirmar, con base en la experiencia de dos procesos electorales federales, donde se celebraron elecciones legislativas y también una elección presidencial, que la figura del recuento de votos, ampliada en su alcance y en las condiciones para ser procedente, ha resultado ser viable en sentido jurídico (constitucional, legal y reglamentario). También ha resultado ser viable en su aplicación práctica en las distintas etapas del proceso

electoral (inmediatamente después de la jornada electoral y en la fase de lo contencioso electoral).

Por todo lo anterior, se puede considerar como un acierto del legislador haber atendido una legítima demanda ciudadana derivada de las elecciones presidenciales de 2006 mediante la figura ampliada del recuento de votos. También se puede considerar como un trabajo atinado del IFE la forma como llevó a cabo la reglamentación e instrumentación de la misma figura. No menos importante ha sido la intervención jurisdiccional del Tribunal Electoral para validar, y en su caso, ordenar, el recuento de los votos, en beneficio de la certeza y confiabilidad de las elecciones. Con esta suma de esfuerzos, en México los votos cuentan y se cuentan, y, por si las dudas, también se recuentan.

Solo resta preguntarnos si estamos en las condiciones de madurez democrática para que el legislador pase a regular los “*elementos de validez*” de las elecciones y deje atrás las “*causales de nulidad*”, ello permitirá velar más por que se cumpla la ley en sus términos (incluyendo observar que no se rebasen los topes de gastos de campaña), en lugar de que se busque como evadir la ley para no incurrir en causales de nulidad.

Bibliografía consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917. Cámara de Diputados. 2012. Disponible en: www.diputados.gob.mx

Dictamen de la Comisión de Gobernación, con Proyecto de Decreto que expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2401-V, martes 11 de diciembre de 2007.

Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez y Presidente Electo (2006); Cómputo final, Calificación jurisdiccional, Declaración de validez y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos (2012) [en línea]. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx>

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008.

Instituto Federal Electoral. *“Libro Blanco de las elecciones 2008-2009”*.

CRÍTICA A LAS CONSIDERACIONES GENERALES DE LA SENTENCIA DERIVADA DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL 2012

*Jaime Cárdenas Gracia**

SUMARIO

I. Las consideraciones generales sobre la pretensión de nulidad de la elección presidencial por violación a los principios constitucionales; II. Consideraciones generales sobre carga y estándar de prueba; III. Consideraciones generales sobre la violación a la libertad del sufragio por compra o coacción del voto; IV. Consideraciones generales sobre los alcances de la libertad de expresión en una sociedad democrática; V. Bibliografía

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y por la Universidad Complutense de Madrid; Investigador titular "A" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Recibido: 22 de octubre de 2012
Aceptado: 30 de octubre de 2012

RESUMEN

En el presente artículo se realiza una crítica a la sentencia que resolvió la impugnación de la elección presidencial 2012. Los comentarios van dirigidos a cuestionar el actuar del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a las consideraciones generales sobre: la pretensión de nulidad de la elección presidencial; la carga y estándar de prueba; la violación a la libertad del sufragio y los alcances de la libertad de expresión en una sociedad democrática.

Acorde a lo anterior, se hace referencia a la posibilidad que tiene la máxima autoridad jurisdiccional electoral del país para declarar la nulidad de una elección por violación a principios constitucionales; la prueba, su carga y estándares; diversos sucesos que debieron ser tomados en cuenta por el órgano resolutor respecto a la violación del libre sufragio; así como el papel que desempeñan los medios de comunicación electrónica como poderes fácticos en materia de libertad de expresión.

Palabras clave: sentencia – resolución, elección presidencial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La abultada resolución de 1346 páginas más cinco anexos que emitió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JIN 359/2012 se divide formalmente como cualquier otra resolución judicial en antecedentes, considerandos y resolutivos. En los antecedentes se menciona que para la instrucción del caso se integró una comisión instructora integrada por los magistrados Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera y Salvador Olimpo Nava Gomar; se informa de una resolución previa sobre una excitativa de justicia que había promovido la coalición “Movimiento Progresista”; se da noticia del tratamiento que tuvo el escrito de coadyuvancia promovido por Andrés Manuel López Obrador así como de los escritos de ciudadanos que se adhirieron al juicio de inconformidad de la coalición “Movimiento Progresista”; se informa sobre las pruebas supervenientes de la parte actora y de los alegatos correspondientes; y, se exponen los requerimientos que el Tribunal Electoral hizo a otras autoridades para allegarse de elementos de convicción. Adicionalmente se comenta el destino de los escritos y de las resoluciones incidentales de los terceros interesados.

En los considerandos se confirma la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer del juicio de inconformidad así como la procedencia del medio de impugnación y, antes de entrar al estudio del fondo de los agravios esgrimidos por la coalición “Movimiento Progresista”, así como del informe circunstanciado de la autoridad electoral federal y del escrito presentado por el tercero interesado coalición “Compromiso por México”, se realizan diversos estudios previos que son determinantes en el estudio del fallo. Estos estudios –que son materia de este artículo– se denominan: “Consideraciones generales sobre la pretensión de nulidad de la elección presidencial por violación a los principios constitucionales”; “Consideraciones generales sobre carga y estándar de prueba”; “Consideraciones generales sobre la violación a la libertad del sufragio por compra o coacción del voto” y, “Consideraciones generales sobre los alcances de la libertad de expresión en una sociedad democrática”.

I. Las consideraciones generales sobre la pretensión de nulidad de la elección presidencial por violación a los principios constitucionales

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera en la página 32 de su resolución que puede válidamente declarar la invalidez de la elección presidencial por conculcación de los principios constitucionales o por vulneración de ciertos valores fundamentales. El Tribunal razona que el nuevo modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad, derivado de la reforma al artículo 1º de la Constitución en materia de derechos humanos –Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011- y de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010 –caso Rosendo Radilla–, obliga a todas las autoridades del país a poner por delante y en todos los asuntos, a los derechos fundamentales de las personas y a interpretar las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, desde la Constitución y los tratados en materia de derechos humanos. Según la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a ella le corresponde, con excepción del conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral.

De esta suerte, aunque el artículo 99, fracción II, párrafo segundo, constitucional imponga la obligación a las salas del Tribunal Electoral federal para no declarar la nulidad de una elección sino por las causas que expresamente estén previstas en la ley, también lo es que ello no implica una prohibición para que las salas del Tribunal Electoral –como un tribunal de jurisdicción constitucional– puedan determinar si una elección se ajustó o no a los principios constitucionales. Lo anterior porque el Tribunal Electoral no sólo es garante del principio de legalidad sino del principio de constitucionalidad. En apoyo a este razonamiento cita el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-165/2008 en donde el Tribunal Electoral mantuvo el criterio que aquí se comenta.

El argumento del tribunal es destacable porque aún hay puntos de vista tradicionales que sostienen que el Tribunal Electoral sólo

podía declarar la invalidez de la elección presidencial por las causas previstas en la ley secundaria –la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en su artículo 77 bis–. Esas opiniones pertenecen al paleopositivismo y no entienden lo que es una Constitución y la manera en la que debe interpretarse.¹ La Constitución es un ordenamiento que establece principios y valores –no reglas–, los que tienen textura abierta y exigen en la argumentación su optimización para salvaguardar los derechos fundamentales y los principios democráticos. La interpretación de la Constitución y desde la Constitución no se verifica mediante los vetustos métodos interpretativos de la ley, los que privilegian la interpretación gramatical, sistemática o funcional, sino mediante instrumentos nuevos como el principio de proporcionalidad.² Cuando la Constitución en su artículo 99, fracción II, párrafo segundo, dice que: “Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”, se debe entender por leyes, a las normas del ordenamiento en su conjunto, empezando por las “leyes” constitucionales, por las siguientes razones: porque la ley secundaria no podría desvincularse de la Constitución a riesgo de ser inválida y transformar a la Constitución en un mero pedazo de papel carente de sentidos y de contenidos; porque el ordenamiento jurídico es un sistema en donde todas sus piezas y elementos están imbricados y porque esos componentes conforman un bloque constitucional; porque el Tribunal Electoral es un tribunal de última instancia y tiene según el artículo 99 de la Constitución facultades para interpretar todas las normas constitucionales; porque el Tribunal puede desaplicar normas contrarias a la Constitución; porque desde la reforma en materia de derechos humanos al artículo 1º de la Constitución, todas las autoridades del país, incluido el Tribunal, están obligadas a realizar interpretación conforme y pro homine; porque la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso varios 912/2010 señaló que es obligación de todas las autoridades y jueces realizar interpretación constitucional y con-

¹ GUASTINI, Riccardo. “*La Constitucionalización del Ordenamiento: Concepto y Condiciones*”. En: Interpretación, Estado y Constitución. Lima: Ara Editores, 2010, pp. 153-166

² CÁRDENAS Gracia, Jaime. “*Capítulo Tercero*”. En su: La Argumentación como Derecho. México: UNAM, 2005, pp. 103-154

vencional de las normas, lo que significa que las normas secundarias deben comprenderse desde la Constitución y los tratados; y, porque en casos previos y recientes el Tribunal Electoral así se ha pronunciado (SUP-JRC-604/2007, SUP-JRC-165/2008, ST-JRC-15/2008, ST-JRC-34 y 36/2008, ST-JRC-57/2011 y ST-JRC-117/2011).

Para la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los elementos o condiciones de la invalidez o nulidad de la elección por violación de principios constitucionales son: a) Que se aduzca el planteamiento de un hecho que se estime violatorio de algún principio o norma constitucional, o parámetro de derecho internacional aplicable; b) Que tales violaciones sustanciales o irregularidades graves estén plenamente acreditadas; c) Que se constate el grado de afectación que la violación al principio o norma constitucional o parámetro de derecho internacional aplicable haya producido dentro del proceso electoral; y, d) Que las violaciones o irregularidades sean cualitativa o cuantitativamente determinantes para el resultado de la elección.³ Agrega que para declarar la nulidad de una elección, ya sea por violación a normas constitucionales o principios fundamentales es necesario que esa violación sea grave, generalizada o sistemática y, además determinante, de tal forma que trascienda al normal desarrollo del procedimiento electoral o al resultado de la elección, esto es, que su influencia sea de tal magnitud que haya afectado el resultado electoral definiendo al candidato ganador.

Los razonamientos expuestos a este respecto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirman la posibilidad de declarar la nulidad de una elección, no sólo por las causas expresamente previstas en la ley secundaria, sino por violación a los principios constitucionales, lo que desde luego es importante porque se asume la vigencia en materia electoral del control de constitucionalidad y convencionalidad y, porque se entiende el ordenamiento jurídico como un bloque constitucional, superándose con ello el formalismo legalista que reclamaba que la nulidad de la elección sólo podía determinarse por violación a las causales del

³ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio de inconformidad identificado con la clave SUP-JIN-359/2012, de fecha 29 de agosto de 2012. pp. 64 y 65

artículo 77 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Sin embargo, los criterios generales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son cuestionables porque no se precisó que la violación a los principios constitucionales podía ser probada por los promoventes del juicio o ser acreditada por la propia investigación del Tribunal Electoral, el que actuando como tribunal constitucional y de plena jurisdicción está obligado a tutelar y garantizar el cumplimiento y satisfacción plena de los principios constitucionales y no como ocurrió en la resolución en análisis, en donde se estimó que la carga de la prueba correspondía fundamentalmente a la coalición “Movimiento Progresista” y no al Tribunal Electoral que tenía que garantizar, en los términos de los párrafos segundo y tercero del artículo 1º de la Constitución, la realización efectiva de los derechos fundamentales que se estimaron violados, entre otros: el derecho a ser votado bajo condiciones democráticas, el de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, el principio de elecciones libres y auténticas y el principio del sufragio universal, libre, secreto y directo.

También es cuestionable el estudio en análisis porque el Tribunal Electoral empleó los mismos criterios de la nulidad derivada de la violación a preceptos de la ley secundaria a los de la invalidez por violaciones a principios constitucionales. El Tribunal aludió para la procedencia de la invalidez que las violaciones a los principios constitucionales fuesen sustanciales, graves, generalizadas, sistemáticas y determinantes, cuando es evidente que cualquier violación a los principios constitucionales sería suficiente para decretar la invalidez de una elección. Las violaciones a principios constitucionales siempre son graves y determinantes para determinar la validez del proceso electoral porque afectan, menoscaban o transgreden los principios y valores fundamentales del ordenamiento jurídico.⁴ No puede haber nada más grave en un Estado de Derecho que infringir la Constitución, sobre todo cuando se trata de la elección ciudadana de las autoridades más importantes del Estado. Por eso, no fue ade-

⁴ ACKERMAN, John M. “Autenticidad y Nulidad. Por un Derecho Electoral al Servicio de la Democracia”. México, UNAM, 2012. pp. 41 y ss

cuado para la resolución de este asunto, acudir a criterios de carácter legal-secundario para valorar las violaciones al orden jurídico cuando se trata de nulidades que no son de naturaleza legal sino que pertenecen al ámbito constitucional. El Tribunal Electoral debió elaborar una doctrina constitucional específica cuando se enfrenta a impugnaciones sobre la validez de las elecciones y están en juego transgresiones a los principios constitucionales. No lo hizo y siguió criterios infraconstitucionales que no maximizan, sino que limitan y restringen, los derechos fundamentales.

Igualmente es criticable que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no produjera una doctrina para precisar cuándo la determinancia debe ser exigible, cuándo sólo debe ser cuantitativa, cuándo cualitativa y cuándo deben existir conjuntamente ambas. Sigue manteniendo una peligrosa indefinición este rubro, pues es evidente, por ejemplo, que no en todas las causales de nulidad previstas en la ley –artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral– obligan a la satisfacción del requisito de la determinancia. Y no en todas las causales de nulidad o de invalidez habría que exigir razonablemente la conjunción de ambas determinancias porque algunas de ellas como la prevista en el inciso i) del párrafo primero del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sólo exigiría la satisfacción de la determinancia cualitativa. Este tipo de consideraciones están ausentes en la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no existe un tratamiento exhaustivo sobre las condiciones necesarias para determinar la invalidez o nulidad de una elección, ya sea por violaciones a principios constitucionales o por acreditarse las causales de nulidad previstas en la ley.

II. Consideraciones generales sobre carga y estándar de prueba

Sobre la prueba, la carga de la misma y los estándares de las pruebas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación establece:⁵ que de acuerdo con los artículos 9, 12, 15 y 17 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los hechos deben ser probados y el que afirma está obligado a probar; que corresponde al Tribunal requerir la información que estime procedente y ordenar el desahogo de “alguna” diligencia, de conformidad con los artículos 21, numeral 1, de la ley electoral adjetiva, así como, 191, fracciones XIX y XX, y 199, fracción XII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; que esta facultad investigadora del Tribunal Electoral debe realizarse sin romper el equilibrio que tienen las partes en el proceso y sin eximir las de la carga probatoria que la ley les impone; para probar es imprescindible expresar y acreditar las circunstancias de modo, tiempo y lugar; para que un determinado material probatorio sea aceptado en un juicio debe cumplir con un mínimo de elementos o requerimientos que forman parte de la garantía del debido proceso (que la prueba sea lícita, que tenga vinculación con los hechos materia de la litis, que se refieran las circunstancias de modo, tiempo y lugar y, que exista un nexo causal entre el hecho a demostrar con el agravio y la violación constitucional y legal); que en las pruebas indirectas o circunstanciales es imprescindible demostrar la existencia del hecho secundario para extraer inferencias que permitan sostener alguna hipótesis sobre los hechos principales; y, que es admisible obtener el conocimiento de la verdad a través de evidencias en cascada.

La visión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre la prueba, su carga y los estándares de la misma, es la parte de la resolución del juicio de inconformidad 359/2012 más tradicional y la que impide el conocimiento de la verdad en este caso. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como respecto del análisis de las nulidades electorales, no desarrolla una doctrina jurídica sobre la naturaleza, características y alcances de la prueba en una controversia constitucional. Aplica los criterios tradicionales de la prueba, principalmente el principio que señala que el que afirma está obligado a probar y, aunque reconoce

⁵ *Op. Cit.* nota 3, pp. 68 y ss

que el Tribunal Electoral puede investigar los hechos, lo cierto es que mantiene una posición conservadora. El Tribunal Electoral estima que la facultad que le confiere el artículo 21 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no es una competencia que se pueda ejercer ampliamente, sino limitadamente para no vulnerar el principio procesal de igualdad y equilibrio entre las partes. De hecho, como se ha señalado anteriormente, la Sala Superior del Tribunal empleó poco esta facultad y cuando obtuvo la información de las escasas autoridades requeridas, no estudia ni valora la información en su resolución (páginas 1342 y 1343 del SUP-JIN 359/2012).

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación privilegió en materia de prueba un criterio privatista y ortodoxo por estimar, que en el juicio de inconformidad planteado, los criterios aplicables de prueba eran semejantes a los de las controversias privadas, cuando en este caso, estábamos en presencia de una controversia de derecho público en la que debe prevalecer el interés general y social. Más aún, en una controversia de carácter constitucional en donde lo que se dirimía era el respeto y la garantía del orden constitucional. El Tribunal debió hacer valer y garantizar el orden constitucional y los derechos humanos, tal como lo prevén los párrafos segundo y tercero del artículo 1º constitucional. No era dable para el Tribunal Electoral conformarse con una verdad formal, estaba obligado a obtener la verdad material de los hechos por ser un Tribunal Constitucional en materia electoral y además de plena jurisdicción.

La finalidad de la prueba en general pero con mayor razón en un asunto constitucional es la averiguación de la verdad. Por eso, en este caso era imprescindible que el Tribunal Electoral investigara y se allegara profusamente de elementos de convicción para determinar si la elección presidencial había sido libre y auténtica. No lo hizo, asumió una posición pasiva, se centró fundamentalmente, en el estudio de las pruebas ofrecidas y aportadas por las partes. No investigó la verdad material de los hechos.

Las pruebas aportadas por las partes en un proceso, tal como lo señala la doctrina, están orientadas por sus intereses. Las pruebas ordenadas por el juez, al ser desinteresadas, se guían por la búsqueda

de la verdad.⁶ Ferrer Beltrán ha mencionado que la posibilidad de que el juez ordene de oficio la práctica de pruebas no solicitadas por las partes contribuye a mitigar la desvirtuación del material probatorio porque esas pruebas no buscan salvaguardar un interés particular sino lograr la verdad o esclarecimiento de los hechos sin que existan las mismas posibilidades de manipulación, adulteración o de la omisión en el ofrecimiento de las pruebas.⁷

Néstor Pedro Sagües asemeja al juez constitucional al juez Hércules de Dworkin. Este juez constitucional es un magistrado con facultades “ultrapotenciadas” y una de las bases de su perfil consiste en: “La búsqueda de la verdad real o material en el proceso, por sobre respuestas meramente formales o rutinarias. Ello permite hablar de una “tendencia institucional del proceso a la verdad”, y de otra “tendencia personal del juez” hacia la misma verdad, cosa que puede importar no solamente i) la condena a la renuncia consciente a la verdad jurídicamente objetiva, por más que esa verdad no haya sido correctamente planteada ni idóneamente gestionada por los litigantes, sino también ii) la tarea –por el juez– de realizar trabajos puntuales para lograr acceder a esa verdad. Así, para ciertas posturas, las medidas para mejor proveer, por ejemplo, pasan de ser actos opcionales para convertirse, en algunas versiones muy decididas, en comportamientos obligatorios para el magistrado, condenándose su no realización”.⁸

El mismo Sagües recuerda algunas sentencias de la Corte Suprema de Justicia de Argentina, en las que ese Tribunal ha sostenido que, ante la posible deficiencia de una de las partes en el debido diligenciamiento de una prueba conducente para la solución de un litigio, el tribunal inferior debe ejercer obligatoria y no potestativamente sus facultades para dictar medidas para mejor proveer, antes de dictar sentencia (Díaz vs. Quintana. Fallos, 307: 1028). Otra

⁶ FERRAJOLI, Luigi. “*Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*”. Madrid, Editorial Trotta, 1997. pp. 555 y ss. y FERRER Beltrán, Jordi. “*La valoración racional de la prueba*”. Madrid, Marcial Pons, 2007. p. 39

⁷ FERRER Beltrán, Jordi y otros. “*Estudios sobre la prueba*”. México, UNAM, 2011. p. 6

⁸ SAGÜES, Néstor Pedro. “*Activismo versus garantismo, a propósito de la producción de pruebas y medidas precautorias de oficio en la acción de amparo ambiental*”. En: FERRER Mac-Gregor, Eduardo y MOLINA Suárez, César de Jesús. *El juez constitucional en el siglo XXI*. Tomo I, México: UNAM-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, p. 123

resolución en ese sentido es el caso “Oilher vs. Arenillas” (Fallos, 302:1621), donde la Corte Suprema detecta arbitrariedad en una sentencia dictada sin haber hecho el tribunal *a quo* uso de medidas para mejor proveer.⁹

Las consideraciones anteriores aquí expuestas muestran cuáles son las actitudes, los perfiles y los criterios de los tribunales constitucionales en materia de prueba. Podemos decir que un Tribunal Constitucional tiene un fuerte compromiso con la verdad real o material y busca por tanto la prueba porque de ello depende esclarecer los hechos y garantizar el respeto y la vigencia del orden constitucional. El juez constitucional es un activista en la defensa de la Constitución. No es un Tribunal que estime que a las partes corresponda exclusivamente la carga de la prueba. Entiende que lo más importante es que la Constitución prevalezca. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no se ajusta a los criterios, actitudes y perfiles de los tribunales constitucionales. Pareció un tribunal ordinario que ventilaba una controversia jurídica de carácter privado.

Además, en materia electoral, si existe algún tipo de prueba fundamental, está es la presuncional, tal como se deriva de la resolución de casos como el Pemexgate, en donde el tipo de prueba básica y determinante para imputar responsabilidades e imponer sanciones al PRI fue esa probanza.¹⁰ Hechos como los relacionados con la compra y coacción del voto, la adquisición encubierta de tiempos en radio y televisión o, el empleo de las encuestas como propaganda electoral, no pueden demostrarse con pruebas directas sino derivarse de presunciones. Las presunciones exigen un compromiso fuerte del juzgador con la racionalidad, la coherencia de una resolución y la búsqueda de la verdad. Como dice Marina Gascón Abellán, el ideal del conocimiento racional ha consistido siempre en alcanzar certezas absolutas e incuestionables y el razonamiento deductivo tradicionalmente se ha mostrado como el único capaz de suministrarlas, pero el problema no está ahí, sino en la superación de la inducción, es

⁹ Idem

¹⁰ CÁRDENAS Gracia, Jaime. “Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox”. México, UNAM, 2004. pp. 26-33

decir, cómo conocer y acreditar los hechos que no se pueden observar.¹¹ Para ello es necesario contar con una doctrina consistente de la prueba presuncional –indirecta e inductiva–. En la resolución que analizamos, el Tribunal Electoral no elabora ninguna doctrina convincente sobre la prueba presuncional, y además, cuando acude a ella, la margina, prescinde de ella y opta señaladamente por favorecer las pruebas directas para negar el derecho a la coalición “Movimiento Progresista”.

III. Consideraciones generales sobre la violación a la libertad del sufragio por compra o coacción del voto

La Sala Superior del Tribunal Electoral coincide en que deben inhibirse las prácticas de compra o coacción del voto porque vulneran la libertad del sufragio. Según el Tribunal Electoral, el sufragio emitido en condiciones de apremio o influencia carecería de validez cuando se presenten dos circunstancias: a) las necesidades de las personas, lo que se agrava tratándose de aquellos sectores de escasos recursos económicos, que son más vulnerables dado su estado de necesidad y pobreza y, b) Si es producto de presión por actos de violencia física o moral, tendente a buscar en los electores una conducta o comportamiento determinado. De esta manera, si la emisión del voto se aparta de la reflexión libre, consciente y razonado debe anularse.

El Tribunal Electoral acepta que dentro de la propaganda electoral es dable entregar a los ciudadanos artículos utilitarios, la que desde su punto de vista no está prohibida, pues aunque el artículo 228, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no la menciona o alude, el artículo 229, párrafo segundo, inciso a), fracción I del Código Electoral Federal, dispone que dentro de los gastos de campaña que deben reportar los partidos políticos y sus candidatos a la autoridad electoral competente se incluye a la propaganda utilitaria y otros similares. La propaganda

¹¹ GASCÓN Abellán, Marina. “*Los hechos en el Derecho. Bases argumentales de la prueba*”. 3ª ed. Madrid, Marcial Pons, 2010. p. 16

utilitaria comprende a cualquier artículo que genere provecho o beneficio para quien la recibe. Es propaganda que tiene un valor de uso a juicio del Tribunal. De lo anteriormente expuesto, el Tribunal Electoral considera que la propaganda utilitaria *per se* no está prohibida a menos que se demuestre que se entregó a cambio del voto.

El análisis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no es, a este respecto, exhaustivo, e infringe por ello los artículos 17 y 41 de la Constitución por las siguientes razones: 1) El Tribunal Electoral no toma en cuenta el contexto socio-económico del país para interpretar las normas. De acuerdo a las cifras oficiales más de cincuenta millones de mexicanos viven en la pobreza y de ese universo cerca de dieciocho millones viven en pobreza extrema (cita artículo de la Jornada sobre el voto verde); 2) En la votación de la elección presidencial, el porcentaje de sufragios a favor de Peña Nieto es mayor en las casillas rurales que en las casillas urbanas y, es en el ámbito del campo en donde se ofrecen en mayor medida artículos utilitarios; 3) El porcentaje de participación ciudadana el día de la elección fue mayor en los distritos rurales que en los urbanos. En el medio urbano, con relación al 2006, la participación creció en 5.16% mientras que en el medio rural aumentó en 23.37%. Las cifras anteriores son atípicas, tanto por la existencia de una amplia emigración rural a las ciudades y a los Estados Unidos y, porque tradicionalmente los niveles de participación de la población rural son menores a los de la población urbana; 4) Peña Nieto obtiene en las casillas no urbanas 2 millones 801 mil 402 votos, es decir el 84.1% de su ventaja a nivel nacional y en las casillas urbanas obtiene de ventaja tan sólo 528 383 votos; 5) Es verdad que la llamada propaganda utilitaria no está en principio prohibida pero es propaganda peligrosa o sensible y por ello debiera ser admitida excepcionalmente como válida, dado que puede atentar más fácilmente que el resto de la propaganda, en contra de la libertad de sufragio, pues suele entregarse a los sectores poblacionales más débiles económicamente, en tanto que casi nunca se entrega a sectores sociales de ingreso medio o alto; 6) La Sala Superior no desarrolla una doctrina completa e integral de cuándo esa propaganda tiene un valor de uso y cuándo un valor de cambio y se concreta a

indicar que la propaganda utilitaria tiene un valor de uso sin justificar porque sólo tiene ese valor; 7) En atención a lo expuesto en el punto anterior, si la propaganda utilitaria tiene un valor de cambio entonces se ofrece a cambio del voto y contraviene a la libertad de sufragio; 8) La Sala Superior del Tribunal no maximiza el principio constitucional de elecciones libres y auténticas por encima de la regla que no prohíbe la propaganda utilitaria; 9) La Sala Superior del Tribunal Electoral cerró los ojos ante el despliegue masivo que hizo el PRI de propaganda utilitaria; de los diversos tipos de tarjetas, en sus modalidades y montos, de la cadena Soriana, las que se entregaron a cambio de votos; y, tampoco consideró el profuso reparto realizado por el PRI de tarjetas telefónicas prepagadas, entre otros hechos que fueron probados por la Coalición Movimiento Progresista; y 10) La Sala Superior del Tribunal desestimó los informes que fueron difundidos desde el día 3 de julio de 2012 por organizaciones de observadores electorales como Alianza Cívica que daban cuenta, en algunos estados, de la compra o coacción del voto en cerca del 30% de la población.

IV. Consideraciones generales sobre los alcances de la libertad de expresión en una sociedad democrática.

El Tribunal Electoral estima que la libertad de expresión comprende tres distintos derechos: i) El de buscar informaciones e ideas de toda índole; ii) El de recibir informaciones e ideas de toda índole; y iii) El de difundir informaciones e ideas de toda índole. Recuerda la dimensión individual y colectiva de la libertad de expresión e insiste en que es obligación de los órganos jurisdiccionales impedir la limitación injustificada y arbitraria de la libertad de expresión. Concluye el Tribunal Electoral precisando que las limitaciones a la libertad de expresión han de interpretarse en forma estricta, al mismo tiempo que los derechos fundamentales han de interpretarse en forma amplia o extensiva a fin de potenciar su ejercicio.

De las reflexiones del Tribunal Electoral sobre la libertad de expresión, llama la atención que su estudio no se ocupe de la libertad de expresión y del derecho a la información desde el papel que de-

sempeñan en México los medios de comunicación electrónica como poderes fácticos. Asombra que no tome en cuenta la manera en que esos poderes fácticos limitan y condicionan el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información por la concentración monopólica o duopólica del espectro radioeléctrico.¹² Inquieta que no le importe al Tribunal Electoral la colonización, subordinación y cooptación que los medios de comunicación electrónica han realizado en México sobre las instituciones formales del Estado. El análisis del Tribunal no contextualiza su interpretación asumiendo el gran peso que los medios de comunicación electrónica tienen en la vida económica, social y política del país. Tampoco la Sala Superior del Tribunal se ocupa de la capacidad de penetración que los medios de comunicación electrónica tienen en el desarrollo o no del nivel educativo y en la educación cívica de los mexicanos. Ni por asomo estudian cómo los medios de comunicación electrónica han presionado al Congreso y al ejecutivo federal para impedir la aprobación de una nueva Ley de Radio y Televisión, de una Ley de Réplica o, de una Ley que regule la publicidad del gobierno y del Estado. No hay por parte del Tribunal Electoral argumento alguno sobre los oligopolios mediáticos comerciales que se han formado en nuestro país y que han frenado su crecimiento democrático. El estudio del Tribunal Electoral sobre la libertad de expresión se realiza en abstracto sin conexión alguna con la realidad de nuestro país y carece de trascendencia no sólo para el estudio de los agravios esgrimidos por la coalición “Movimiento Progresista” sino para cualquier reflexión sobre la libertad de expresión y el derecho a la información en México en el contexto de una democracia consolidada y de la existencia de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En particular era necesario que el Tribunal Electoral desarrollara una doctrina sobre el derecho a la información. Éste no consiste sólo en el acceso a la información y en la transparencia. El derecho a la información tiene entre otras vertientes: el pluralismo de los medios y en los medios, el acceso a las concesiones sobre el espacio

¹² ESTEINOU Madrid, Javier y ALVA de la Selva, Alma Rosa (coordinadores). “La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México”. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

radioeléctrico, el derecho a recibir información veraz,¹³ el derecho a participar en la discusión de los asuntos públicos, el derecho a que la información no constituya una forma de propaganda o publicidad, y el derecho a que existan órganos constitucionales independientes que garanticen la eficacia de los anteriores derechos. En México, no contamos con pluralismo de medios y en los medios –al menos no en los medios electrónicos–; no hay acceso libre y para todos los habitantes de la República a las concesiones de radio, televisión y las telecomunicaciones; el espacio radioeléctrico se encuentra dominado por unas cuantas empresas claramente monopólicas porque concentran en el caso de las dos televisoras privadas más del 90% del espacio radioeléctrico; no existen garantías para recibir información veraz ni para evitar que se simule información cuando en realidad se brinda propaganda o publicidad; no hay acceso universal y gratuito a la banda ancha –al internet- y, desde luego, no hay órganos independientes que posibiliten el ejercicio de un derecho a la información plural. Mucho menos existe la posibilidad de que en los medios electrónicos participemos en la discusión o en la deliberación de los asuntos públicos en condiciones de pluralismo. El Tribunal Electoral supuso, sin prueba de por medio, que el derecho a la información se ejerce plenamente como si viviésemos en Suecia o en otro país nórdico.

V. Bibliografía

ACKERMAN, John M. *“Autenticidad y Nulidad. Por un Derecho Electoral al Servicio de la Democracia”*. México, UNAM, 2012. pp. 41 y ss

CÁRDENAS Gracia, Jaime. *“Capítulo Tercero”*. En su: *La Argumentación como Derecho*. México: UNAM, 2005, pp. 103-154
----- *“Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox”*. México, UNAM, 2004. pp. 26-33

ESTEINOU Madrid, Javier y ALVA de la Selva, Alma Rosa

¹³RUBIO Llorente, Francisco. *“Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)”*. Barcelona, Ariel, 1995. p. 205

(coordinadores). *“La ‘Ley Televisa’ y la lucha por el poder en México”*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

FERRAJOLI, Luigi. *“Derecho y razón. Teoría del garantismo penal”*. Madrid, Editorial Trotta, 1997. pp. 555 y ss. FERRER Beltrán, Jordi. *“La valoración racional de la prueba”*. Madrid, Marcial Pons, 2007. p. 39

FERRER Beltrán, Jordi y otros. *“Estudios sobre la prueba”*. México, UNAM, 2011. p. 6

GASCÓN Abellán, Marina. *“Los hechos en el Derecho. Bases argumentales de la prueba”*. 3ª ed. Madrid, Marcial Pons, 2010. p. 16

GUASTINI, Riccardo. *“La Constitucionalización del Ordenamiento: Concepto y Condiciones”*. En: Interpretación, Estado y Constitución. Lima: Ara Editores, 2010, pp. 153-166

SAGÜES, Néstor Pedro. *“Activismo versus garantismo, a propósito de la producción de pruebas y medidas precautorias de oficio en la acción de amparo ambiental”*. En: FERRER Mac-Gregor, Eduardo y MOLINA Suárez, César de Jesús. *El juez constitucional en el siglo XXI. Tomo I*, México: UNAM-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, p. 123

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio de inconformidad, identificado con la clave SUP-JIN-359/2012, de fecha 29 de agosto de 2012. pp. 64 y 65

RUBIO Llorente, Francisco. *“Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)”*. Barcelona, Ariel, 1995. p. 205

FEDERALISMO FISCAL

*Mariano Palacios Alcocer**

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Derecho Público por la Universidad del Estado de México y licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro.

Recibido: 13 de octubre de 2012
Aceptado: 14 de noviembre de 2012

RESUMEN

El presente artículo destaca importantes aspectos de la obra: *Federalismo y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. Se toca el tema de la evolución del federalismo fiscal desde el México independiente hasta nuestros días, precisando que fue hasta la Constitución de 1917 donde se sentaron las bases del sistema tributario, al establecerse la obligación de los mexicanos para contribuir al gasto público de la federación, estados y municipios.

A más de tres décadas de la existencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, si bien es cierto ha dado importantes frutos al país, también lo es que en algunos casos muestra inocultables insuficiencias, por lo que una de las tareas inaplazables para el próximo gobierno de la República, sin lugar a dudas será la revisión a fondo del sistema hacendario.

Palabras clave: *federalismo fiscal*, contribuciones, coordinación fiscal.

Recientemente tuve la oportunidad de presentar en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, un libro titulado: *Federalismo y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, del cual fui coordinador. En su investigación participó un grupo de alumnos de maestría desarrollando diversos temas que abarcan la evolución del federalismo en materia fiscal desde el México independiente hasta nuestros días.

En la introducción hago una breve reflexión del Estado Federal mexicano en su vertiente fiscal, dando cuenta de la insuficiencia secular de recursos tributarios que han acompañado a nuestra Nación, desde la consumación de nuestra independencia en 1821, aunado a la falta de previsión constitucional de un sistema ordenado y coherente de atribuciones en la materia y de un proceso centralizador contrario al espíritu del pacto federal.

En efecto, todo parece indicar que los primeros esfuerzos constituyentes del siglo XIX, tenían el propósito de reafirmar la soberanía y la independencia nacionales, evidenciar su celo libertario y sentar las bases de la organización política del Estado. Hasta la Constitución del 57, las cartas precedentes no habían podido incluir un catálogo de derechos fundamentales ni de garantías para hacerlos eficaces, menos aún habrían de comprender disposiciones fiscales que hicieran entendible la competencia de los diversos órdenes de gobierno. Si acaso el tema lograba simplificarse durante la accidentada vigencia del periodo centralista que le precedió.

Los intentos derivados de la Ley de Clasificación de Rentas de agosto de 1824, que creaba la figura del contingente, o la relativa a la Administración de la Hacienda Pública de noviembre del mismo año, tenían el propósito de hacer más eficiente la captación de recursos de la incipiente hacienda federal, son una muestra de lo limitado de la respuesta normativa frente al enorme reto de la suficiencia de las arcas públicas. Si la inestabilidad política interna se reflejaba en la fragilidad de su hacienda, la vulnerabilidad ante las acechanzas externas la hacían aún más crítica. Basta recordar los tratados de paz de Guadalupe Hidalgo de 1848, o las leyes relativas a la naciona-

lización de los bienes del clero de 1859, o los decretos juaristas de 1861, que disponían la suspensión del pago de las deudas interna y externa, para advertir la profunda crisis de las finanzas del México decimonónico.

Explicablemente, la estabilización primero y el crecimiento posterior de la economía y las finanzas públicas, se daría bajo la férrea conducción dictatorial de Porfirio Díaz. A ello contribuirá la interpretación constitucional de la Suprema Corte al advertir la incompetencia de origen para declarar la inconstitucionalidad de las leyes fiscales y remitir con la tesis de Vallarta, como única medida de rectificación a sus posibles abusos, que el pueblo en la siguiente elección, votará por legisladores más sabios y prudentes, evitando así sus excesos legislativos.

Convine destacar que la más antigua institución pública de América, el Municipio, pudo sortear el tránsito del virreinato al México independiente, sobrevivió a los intentos imperiales y a los cambios republicanos de federalistas y centralistas, a las invasiones extranjeras, a la asfixiante política de los jefes y prefectos políticos del porfiriato, y logra convertirse en bandera de reivindicación en el Constituyente de Querétaro, al asentar por primera vez en la historia constitucional mexicana la defensa del municipio políticamente libre y su deseable garantía de suficiencia económica. En efecto, al discutirse la fracción II de lo que sería el Artículo 115 Constitucional, se plantea en el Constituyente un modelo alternativo de recaudación donde prioritariamente se atenderían las necesidades de los municipios, posteriormente las de los estados y al final las de la federación. Si bien dicha propuesta fue desechada, representa un antecedente argumentativo importante en el desarrollo del Sistema Fiscal Mexicano.

La Constitución de 1917, sentó las bases del sistema tributario, al establecer la obligación de los mexicanos para contribuir de la manera proporcional y equitativa que señalen las leyes a los gastos públicos de la federación, estados y municipios donde residan, así como facultando al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Determinó igualmente las

prohibiciones absolutas y relativas de los estados en materia fiscal y asignó fuentes exclusivas de ingresos a la federación. Consignó el principio de competencia residual a favor de los estados y determinó la facultad privativa de la federación para regular el comercio exterior.

Con reformas posteriores se facultó al Congreso de manera expresa a imponer contribuciones especiales sobre distintos rubros y a participar de sus rendimientos a estados y municipios, en los términos que habrían de disponer las leyes secundarias. Cada vez que se ensanchaba la esfera de competencia del Congreso de la Unión para legislar de manera exclusiva en determinadas materias, se reducía el espacio potencial de tributación de estados y municipios.

Quedando abierta la posibilidad jurídica de la múltiple tributación, era indispensable un esfuerzo de coordinación interinstitucional con el propósito de hacer efectivo el sistema tributario y de causar menores molestias a los contribuyentes. Así las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947, habrían de ser los espacios de entendimiento entre las autoridades hacendarias de la federación, estados y municipios, generando propuestas normativas y operacionales.

La Ley de Ingresos Mercantiles, de 1948, con su innovador sistema de alicientes a los estados y la ley para regular las participaciones del año siguiente, darían la pauta para la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, con sus limitaciones funcionales conocidas.

La ley vigente de 1978, establece un modelo que procura la armonización del sistema tributario entre la federación, las entidades federativas y los municipios, crea los órganos para su debido funcionamiento, fija las bases para la transferencia de los recursos a las órdenes subnacionales y estipula los principios de la colaboración administrativa.

En un principio se plantearon diversos cuestionamientos relativos a la constitucionalidad de la Ley de Coordinación Fiscal, dictada por el Congreso sin disponer de facultad expresa para el caso y fundándose en las atribuciones implícitas que la propia Carta Magna establece, igualmente se discutió la capacidad de los estados a la

renuncia pactada de su potestad tributaria e incluso, el que los municipios no hubieran sido partícipes en los convenios de adhesión al sistema.

La doctrina y los criterios de la Suprema Corte de Justicia han dejado perfectamente clara la solidez constitucional del sistema, y es la propia Corte la instancia para dirimir los conflictos derivados del Sistema de Coordinación Fiscal, tanto por la vía de las controversias constitucionales, como en los juicios relativos a la separación forzosa de las entidades federativas o de las sanciones derivadas en el juicio de inconformidad cuando las entidades son condenadas por violaciones a la ley o a los convenios relativos. En materia de coordinación fiscal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desempeña por lo tanto una triple función, ser garante de la constitucionalidad, ser tribunal de legalidad y ser instancia de verificación del cumplimiento de convenios administrativos.

Si bien en un principio la ley regulaba las transferencias por vía de participaciones en sus distintos fondos y la posibilidad de coordinación en materia de derechos y de colaboración administrativa, durante el gobierno del Presidente Zedillo se incorpora un capítulo V referente a los fondos de aportaciones en sus diversos rubros, como recursos federales condicionados a ejercer por entidades y municipios, con el propósito de dar mayor claridad y transparencia a diversos programas sociales y de apoyo institucional que habían sido fuertemente cuestionados por un manejo supuestamente segado de carácter político electoral.

Las fórmulas de aplicación de los fondos de los ramos 28 y 33, obedecen a criterios resarcitorios, compensatorios, distributivos e históricos. Los factores que integran sus diversos componentes han ido variando hasta incluir después de las reformas del 2007, los elementos del PIB estatal y los esfuerzos recaudatorios en agua y predial, sin desentenderse del todo del componente demográfico y de los niveles relativos de rezago en infraestructura, servicios y combate a la pobreza y la marginación.

A más de tres décadas de su existencia, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha dado importantes frutos y muestra inculcables insuficiencias. Si bien ha permitido una distribución más

equitativa de los ingresos públicos, lo cierto es que ha propiciado un proceso centralizador caracterizado por la pasividad fiscal de las entidades y municipios que se resisten a asumir el costo político de construir un andamiaje alternativo de provisionamiento fiscal, independientemente de los recursos obtenidos de la Coordinación. Los ayuntamientos tampoco enfrentan la actualización de los valores catastrales y del agua potable, en un amplísimo universo de causantes con reconocida capacidad de pago. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal adopta un orden federal subsidiario de las capacidades y compromisos locales. El alegato de la federación es que asuman de manera resuelta las potestades tributarias no incluidas en el sistema, y el de las entidades y municipios consiste en una demanda acrítica de mayores recursos provenientes del centro.

Así visto, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal experimenta fuerzas centrífugas y centrípetas con las crecientes tensiones derivadas de la alternancia político electoral. El manifiesto fracaso de la Convención Nacional Hacendaria del año 2004, y los intentos posteriores de diversos grupos parlamentarios en el Congreso por incrementar el porcentaje del fondo general de participaciones, así lo evidencian.

Debido a la falta de recursos, los estados suelen acudir a fuentes extraordinarias de financiamiento, entre ellas, los créditos en razón de que las fuentes ordinarias de ingresos de los gobiernos locales y las participaciones que reciben por los impuestos recaudados son insuficientes para que los gobiernos estatales cumplan con sus fines. Es indispensable un cambio de diseño institucional que contribuya al saneamiento financiero de las entidades y municipios que así lo requieran y que el endeudamiento que en su momento sea contratado guarde proporción con la capacidad de pago de los gobiernos locales.

Pero el agotamiento del Sistema de Coordinación Fiscal no sólo es entre órdenes de gobierno, sino también de manera creciente entre los poderes de la Unión. Los gobernadores de los estados acuden ritualmente a la Cámara de Diputados a solicitar recursos para sus entidades, generando una creciente anarquía y dispersión del gasto público programable en detrimento de los objetivos del Plan

Nacional de Desarrollo. Diversos Secretarios de Estado gestionan de manera personal en las Comisiones relativas de la Cámara de Diputados las partidas necesarias para el buen despacho de sus atribuciones. El diálogo institucional entre gobierno y Congreso en los últimos años ha dejado fuera al Presidente de la República. Este a su vez, ha recurrido al veto presupuestal y a diversas controversias constitucionales ante la ausencia de liderazgo político y de mayorías parlamentarias estables. La Suprema Corte de Justicia de la Nación asume crecientemente su carácter de garante de la constitucionalidad y del federalismo fiscal.

Considero que una de las tareas inaplazables del próximo gobierno de la República, será la revisión a fondo del sistema hacendario, que implique ingreso, gasto, patrimonio y crédito y de singular prioridad un replanteamiento del federalismo fiscal, que permita entidades más libres y responsables políticamente y más autofinanciamientos desde el punto de vista tributario.

CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD EN NAYARIT

*Pedro Antonio Enríquez Soto**

SUMARIO

I. Control previo de constitucionalidad visión teórica. II. El control previo de constitucionalidad en Nayarit. III Bibliografía

* Doctor en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Sala Constitucional-Electoral del Poder Judicial de Nayarit. Profesor de Tiempo Completo de la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Reconocimiento de perfil PROMEP. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel C. CONACYT.

Recibido: 15 de noviembre de 2012
Aceptado: 16 de noviembre de 2012

RESUMEN

El control previo de constitucionalidad de leyes es un tema de gran relevancia en la actualidad, el cual tiene especial importancia en el Estado de Nayarit gracias a su incorporación en el orden jurídico de dicha entidad federativa. En el presente artículo se abordan características importantes sobre este control *a priori*, tales como sus elementos, momento oportuno para realizarlo, así como sus argumentos en contra y a favor. De igual manera se ponen sobre la mesa interrogantes como: quién puede promoverlo, si debe ser oficioso o sólo a instancia de parte, entre otras.

Finalmente se hace un análisis sobre los aspectos más importantes del control previo de constitucionalidad establecido en la normatividad nayarita, como su procedimiento, efectos, alcance, las autoridades facultadas para realizar la consulta y para resolverla; para concluir que su diseño es incipiente e incluso contrario a la propia corriente teórica que gira en torno a esta acción procesal constitucional.

Palabras clave: control previo de constitucionalidad, Sala Constitucional-Electoral, Nayarit

I. Control previo de constitucionalidad visión teórica

El 16 de diciembre de 2010, se publicó una adición al artículo 53 de la Constitución nayarita, para incorporar una especie de control previo de constitucionalidad de leyes.

Previo al análisis de esta reforma es necesario recurrir a algunas precisiones teóricas en torno a esta forma de control. Néstor Pedro Sagüés¹ identifica tres sistemas de control constitucional atendiendo al momento en que la norma debe ser impugnada; esto es, el control preventivo, el control reparador y el control mixto.

Tradicionalmente el control constitucional está diseñado para ejercerse *a posteriori*, una vez que la norma ha sido promulgada, es decir, mediante un control reparador o sancionador; ya sea a partir de casos concretos de aplicación de la norma, con un efecto de inaplicación al asunto en particular o de forma abstracta con efectos generales derogatorios de la norma impugnada.

Sin embargo, existe también un modelo previo de control de la constitucionalidad, que ha venido operando en el mundo, particularmente en Francia de 1958 e incluso en la Constitución española de 1979.

Humberto Nogueira,² identifica al control previo “como un sistema a través del cual, el tribunal o corte constitucional concreta la revisión del contenido de un proyecto de precepto legal o de reforma constitucional, como de un tratado, para determinar su conformidad con los valores, principios y reglas establecidas por la Constitución antes de integrarse al ordenamiento jurídico”. Por su parte Miguel Ángel Alegre Martínez, define al control previo de constitucionalidad como “aquella modalidad de control jurisdiccional concentrado de constitucionalidad, que tiene carácter declarativo y abstracto, y que se ejerce por los tribunales constitucionales cuando les es sometido (por vía de acción, o por estar previsto en el ordenamiento

¹ SAGÜES, Néstor Pedro. “*Teoría de la Constitución*”. Argentina, 1ª reimpresión, Aestrea, 2004. p. 474

² NOGUEIRA Alcalá, Humberto. “*Las competencias de los tribunales constitucionales en América del Sur*”. Talca, Chile, Ius et Praxis, volumen 8, 2002. p. 6

con carácter preceptivo) un texto normativo, con anterioridad a su entrada en vigor”.³

Como se puede advertir, el control *a priori* de constitucionalidad se identifica por los siguientes elementos:

1. Es un control concentrado de constitucionalidad; sólo puede ser resuelto por el tribunal constitucional.

2. Tiene un carácter declarativo y abstracto. La resolución que dicte el tribunal constitucional es de tipo declarativa, porque se concreta a pronunciarse respecto a si el proyecto de ley sometido al control es o no constitucional. Y al mismo tiempo es abstracto en razón de que el estudio de constitucionalidad se realiza a partir de la generalidad del proyecto de ley y no de un caso concreto. La norma aún no existe, por tanto no puede realizarse la confronta de constitucionalidad desde la óptica de la aplicación a un caso en lo particular.

3. Es un control *a priori*. En cuanto a la oportunidad en que debe iniciarse este medio de control, la doctrina sostiene que el momento para ejercerlo es antes de que la norma sujeta a control sea definitiva, es decir, antes de que la misma se haya promulgado; que permita con claridad realizar el estudio de constitucionalidad a partir de un texto que ha sido ya aprobado por el órgano legislativo “obturando –así– la posibilidad de someter al conocimiento del tribunal meros proyectos o borradores”.⁴ Sin embargo, es importante distinguir en qué momento la norma no es aún definitiva; esto es, al momento de que se presenta la iniciativa, en el momento en que se discute en la comisión legislativa competente, en el momento que la aprueba el pleno y antes de enviarse al Ejecutivo para

³ ALEGRE Martínez, Miguel Ángel. “*Justicia Constitucional y control previo*”. España, Universidad de León, Secretariado de Publicaciones, 1995. p. 101

⁴ BAZÁN, Víctor. “*Jurisdicción constitucional y control de constitucionalidad de los tratados internacionales. Un análisis de derecho comparado*”. México, Porrúa, 2003. p. 70.

su promulgación, o bien, una vez que el Ejecutivo recibe el proyecto legislativo aprobado y antes de que proceda a promulgarlo.

Respecto al momento en que se realiza el control, la doctrina es uniforme al señalar que el examen previo de constitucionalidad ha de realizarse cuando la norma esta lista para entrar en vigor, ya que contiene la redacción final que ha de aplicarse una vez que esté vigente. “El texto es ya definitivo, y tiene el mismo contenido normativo y el mismo tenor literal con el cual entraría en vigor si no fuese controlado, o si controlado, fuera declarado conforme a la Constitución”.⁵

Existe en la doctrina una fuerte corriente que vierte argumentos contra el control previo de constitucionalidad,⁶ entre ellos destacan los relativos a que el proceso legislativo depende de la validación del órgano jurisdiccional de control, haciendo que el debate político de una decisión legislativa se someta al análisis jurisdiccional, es decir, el órgano de control constitucional se convierte en legislador positivo al intervenir en el proceso de elaboración de la ley, así, “con el control previo, el juez rebasa sus límites funcionales invadiendo el ámbito que corresponde al legislador.”⁷ Otro argumento en contra del control previo es el riesgo de obstruccionismo de las minorías parlamentarias que hacen uso de este recurso para evitar que las decisiones de las mayorías se conviertan en acciones legislativas; además de la utilización de un órgano no democrático, como lo es el tribunal constitucional, para la lucha política de los grupos representados en los parlamentos.

“Otra importante objeción a su implementación es que este recurso normalmente considera a la norma susceptible de una sola interpretación, además de que puede hacer inútiles disposiciones

⁵ ALEGRE Martínez, Miguel Ángel. *op. cit.*, nota 72, p. 144. Nota 3.

⁶ *cf.*, por ejemplo a PÉREZ Royo, Javier. “Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas”. Madrid, España, REDC, núm. 17, 1986

⁷ VASCONCELOS Méndez, Rubén. “Una Corte de Justicia para la Constitución. Justicia constitucional y democracia en México”. México, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 2010. p. 178.

⁸ *Idem.*

valiosas, o bien validar leyes contrarias a la Constitución, cuyo vicio no se advirtió precisamente porque se le juzgó en abstracto y bajo el apremio de términos angustiosos”.⁸ Finalmente una objeción más al control previo, se basa en el argumento elitista del tribunal constitucional, como lo afirma Bouzat, “dicho tipo de control implica una suerte de elitismo que presupone que un reducido grupo de expertos están mejor capacitados que el Parlamento para solucionar los conflictos valorativos que plantea la declaración de inconstitucionalidad de una ley.”⁹

Frente a los calificativos peyorativos del control previo de constitucionalidad, emergen los defensores del mismo con argumentos también fuertes, que procuran demostrar la pertinencia del control *a priori* de constitucionalidad. Así Alegre Martínez¹⁰ hace una defensa puntual de este modelo, destacando principalmente el argumento de seguridad jurídica que aporta (cuando la ley entra en vigor ha sido ya objeto de control), y además, sin que ésta haya sido aún aplicada (evitándose así el problema a veces irresoluble de reparar los efectos producidos por la norma que después es declarada inconstitucional). Respecto a los temores que la objeción del control previo tiene, relativo al riesgo de politización y de judicialización de la política, y el peligro de utilizar el control previo con una finalidad obstruccionista, Alegre Martínez, es enfático al sostener que el riesgo de la judicialización de la política, existe con control previo o sin el; incluso podría afirmarse que puede darse aún más en el control *a posteriori*, porque la decisión legislativa ya está tomada, la ley se ha expedido y está en vigor.¹¹

En cuanto a la objeción obstruccionista del control previo, que se articula a partir del riesgo de que una minoría legislativa obstaculice la acción de la mayoría gubernamental, Alegre Martínez afirma “más bien podríamos decir que lo que se pretende con el control pre-

⁹ *Ibidem*, p. 179.

¹⁰ *cfr.* ALEGRE Martínez, Miguel Ángel. “El resurgimiento del debate sobre el control previo de constitucionalidad en España: experiencia y perspectivas”. En: FERRER Mac-Gregor, Eduardo y ZALDÍVAR LELO de Larrea, Arturo, (Coords.). La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. México: UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, Tomo VIII, Procesos constitucionales y orgánicos, 2008.

¹¹ *Ibidem*, pp. 24 y 25.

vio, al igual que con el sucesivo, es que la mayoría utilice su fuerza numérica para vulnerar la Constitución, o que tales vulneraciones, conscientes o inconscientes, se perpetúen por no llegar al Tribunal la norma contraria a la Constitución.”¹²

En resumen, el control previo de constitucionalidad busca evitar que la ley entre en vigor con vicios de inconstitucionalidad y de esta manera reducir el riesgo de aplicar una norma que vulnere los derechos constitucionales. Sin embargo existen algunas interrogantes que deben resolverse en torno al funcionamiento del control *a priori* por ejemplo, quiénes son los órganos facultados para promoverlo; el control debe ser oficioso o solo a instancia de parte; qué ocurre cuando el tribunal constitucional declara que el proyecto de ley es constitucional y en el momento de aplicar la norma a un caso concreto se advierte la posible inconstitucionalidad; en este caso, es posible reabrir el análisis de constitucionalidad.

II. El control previo de constitucionalidad en Nayarit

El artículo 53 de la Constitución nayarita en el que se incorpora una especie de control previo de constitucionalidad dispone:

Previo a la discusión y aprobación en el Congreso, la comisión legislativa encargada de la dictaminación, podrá consultar a la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia respecto de la constitucionalidad de una iniciativa de ley o decreto presentada, opinión que deberá ser emitida en un término de diez días.

De lo anterior se desprende que el trámite constitucional previsto para hacer funcionar el control *a priori*, se realiza mediante el siguiente procedimiento:

1. El control se activa previo al proceso de discusión y aprobación del proyecto de ley en el pleno del Congreso.

¹² *Idem.*

2. El órgano facultado para iniciar la consulta de constitucionalidad es la comisión legislativa que le corresponda dictaminar la iniciativa de ley.
3. El control *a priori*, se ejerce de forma discrecional por la comisión legislativa, es decir, no es oficioso.
4. Corresponde a la Sala Constitucional-Electoral, resolver la consulta de constitucionalidad del proyecto de ley.

Al respecto es necesario puntualizar el alcance de la disposición en comento para determinar la fortaleza teórica en el diseño constitucional de este medio de control. El primero de los elementos refiere que el control se realiza antes de que el proyecto de ley sea sometido a la discusión y en su caso la aprobación por el Pleno del Congreso, es decir, la consulta de constitucionalidad se realiza cuando apenas se ha presentado la iniciativa y antes de que la comisión legislativa competente proceda a su análisis previo. Esta situación resulta contraria a la orientación teórica, porque el posible control *a priori* a realizar por la Sala Constitucional-Electoral, se plantea respecto de una norma que aún no tiene el carácter definitivo. Incluso ni siquiera se ha agotado el primer trámite interno del proceso legislativo, como lo es la discusión en el seno de la comisión legislativa, en su caso, el control se tendría que realizar respecto a un mero proyecto o borrador de lo que eventualmente puede ser una ley. Esta circunstancia convierte este control en un medio ineficaz o bien, ocioso; porque la Sala se estaría pronunciando por un documento que no ha agotado el trámite legislativo de discusión y aprobación necesario en el Congreso.

Compete a la comisión legislativa que dictaminará la ley hacer la consulta de constitucionalidad, no existe ningún otro órgano facultado para realizarlo; incluso la consulta no tiene un carácter oficioso por parte de la propia comisión, por el contrario, se trata de una facultad discrecional de la que puede o no hacer uso. Así lo dispone el último párrafo del artículo 104 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Nayarit: En los términos previstos por la Consti-

tución Local, la consulta a la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia, se **podrá** realizar mediante acuerdo de trámite suscrito por la mayoría de los integrantes de la Comisión competente.

Por otra parte, el control previo de constitucionalidad tiene una naturaleza eminentemente jurisdiccional en vía de control concentrado, porque se ejerce de forma exclusiva ante la Sala Constitucional-Electoral, quien deberá pronunciarse a través de una resolución con carácter declarativa respecto del proyecto de ley que le somete a su consulta la comisión legislativa. Cabe destacar que el diseño legislativo de este medio de control en Nayarit es incipiente, incluso contrario a la propia corriente teórica que gira en torno a esta acción procesal constitucional. Se advierte por ejemplo, que la ley no señala cuales son los efectos que produce la resolución de la Sala, si el estudio de constitucionalidad realizado por ésta, tiene una vinculación en el debate legislativo, si la actuación de los legisladores debe ceñirse a la propia resolución, limitando con ello el ámbito de competencia propia del órgano democrático; o bien, lo más importante, qué pasa, si la Sala Constitucional-Electoral se pronuncia por la constitucionalidad del proyecto, y posteriormente en la aplicación al caso concreto de esta ley, se advierte una posible violación constitucional.

Sin duda la incorporación del control *a priori* de constitucionalidad en el sistema jurídico nayarita es un avance sustancial en la defensa de la Constitución local, con el objeto de evitar la entrada en vigor de leyes con posibles vicios de constitucionalidad, como ya ocurre por ejemplo en Coahuila,¹³ sin embargo la eficacia de este medio de control en gran medida depende de un adecuado diseño reglamentario, para que no se convierta en letra muerta el deseo del constituyente nayarita de realizar un estudio previo de constitucionalidad de la ley. No obstante, la incorporación del control previo de constitucionalidad en Nayarit aparece apenas como un loable intento de lograrlo, sin que podamos asegurar que su ingeniería reglamentaria, garantice la eficacia plena de su operación, pues como ha quedado evidenciado, el momento en que se realiza el control no resulta adecuado para que la Sala pueda hacer un pronunciamiento

más pertinente, porque se estaría pronunciando respecto a un mero proyecto de ley, y no sobre un texto definitivo. Por otra parte, al conferirse la titularidad de la acción a la Comisión legislativa, de manera discrecional, evita que otras personas participen del control previo de constitucionalidad.

III. Bibliografía

ALEGRE Martínez, Miguel Ángel. *“Justicia Constitucional y control previo”*. España, Universidad de León, Secretariado de Publicaciones, 1995.

BAZÁN, Víctor. *“Jurisdicción constitucional y control de constitucionalidad de los tratados internacionales. Un análisis de derecho comparado”*. México, Porrúa, 2003.

Constitución Política del Estado de Nayarit. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, los días 17, 21, 24 y 28 de febrero y 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918.

FERRER Mac-Gregor, Eduardo y ZALDÍVAR Lelo de Larrea, Arturo, (Coords.). *“La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho”* México, Procesos constitucionales y orgánicos, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, Tomo VIII, 2008.

NOGUEIRA Alcalá, Humberto. *“Las competencias de los tribunales constitucionales en América del Sur”*. Talca, Chile, Ius et Praxis, volumen 8, 2002.

PÉREZ Royo, Javier. *“Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas”*. Madrid, España, REDC, núm. 17, 1986.

SAGÜES, Néstor Pedro. *“Teoría de la Constitución”*. Argentina, 1ª reimpresión, Aestrea, 2004.

VASCONCELOS Méndez, Rubén. *“Una Corte de Justicia para la Constitución. Justicia constitucional y democracia en México”*. México, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 2010.

LA PROPUESTA DE DISMINUCIÓN DE ESCAÑOS Y LA REGLA DE PROPORCIONALIDAD NUMÉRICA ENTRE REPRESENTANTES POPULARES Y REPRESENTADOS, EN MÉXICO

*Velia Patricia Barragán Cisneros**

*Carlos Sergio Quiñones Tinoco***

*Martín Gallardo García****

SUMARIO

1.- Planteamiento del problema; 2.- Diferencias numéricas en el poder legislativo de los estados; 3. El ámbito federal; 4. Ejemplos de la proporcionalidad en autonomías de España; 5.- Conclusiones.

* Doctora en Derecho por la UNAM, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Investigadora adscrita al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED, Profesora de Seminario de Tesis en el Doctorado en Derecho y en la Maestría en Derechos Humanos, de la División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Facultad de Derecho de la UJED.

** Maestro en Materia Electoral por la Universidad Autónoma de Durango. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Investigador adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED. Profesor de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED.

*** Maestro en Administración Pública por la UJED. Profesor de Técnicas de Investigación de campo y de Actos y contratos administrativos, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED.

Recibido: 05 octubre de 2012
Aceptado: 30 de octubre de 2012

RESUMEN

Los diputados son figuras políticas necesarias para la democracia de los pueblos. Sin embargo, en nuestro país, se escuchan voces insistentes, que demandan una reducción drástica de escaños, porque consideran que son muchos y que constituyen un gasto fuerte para el erario. Entre las ofertas políticas del 2012 una fue la reducción de 100 curules federales plurinominales para “mejorar la democracia”. Esto nos lleva a analizar el artículo 52 y la regla del artículo 116 de la Constitución federal, concluyendo que la anterior regla de proporcionalidad opera en sentido inverso y que el problema planteado no es simplemente numérico, antes bien, los factores sociales, económicos y políticos juegan un papel muy importante a nivel federal y a nivel de estados por lo cual el tema debe ser discutido antes de ceder a presiones sociales.

Palabras clave: escaños, representación proporcional, votos, diputados

1.- Planteamiento del problema

Desde la creación de los primeros documentos constitucionales de los Estados modernos el poder político se dividió, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; el esquema propuesto desde la antigüedad por Aristóteles, considerado como el antecedente más remoto, se ha venido reforzando a través de los siglos y no se ha encontrado una mejor fórmula para lograr avances democráticos significativos. “Aristóteles distinguía, en toda constitución, tres elementos: el deliberativo (la Asamblea), el referente a los magistrados (donde incluye a la Boulé) y el de la administración de justicia. Pero ésta es una división formal, que no pretende, a diferencia de Montesquieu, garantizar la protección del individuo frente al estado estableciendo un sistema complejo de mutuos controles entre los tres poderes.”¹

El principio de la división del poder, que se enarbola en todas las democracias, fue desarrollada por los filósofos de la ilustración con la intención de limitar el poder del gobernante, bajo la premisa de que el poder absoluto tiende a desbordarse y por tanto, se requiere ponerle diques para que no lesione los derechos de los individuos. El máximo exponente de dicho principio es Montesquieu y sus principales argumentos los siguientes:

“Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede tenerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo

¹ *¡Todo el poder para la asamblea! Comunidad y participación en la democracia ateniense*, Antiqua, jornadas sobre la antigüedad, Gipuzkoakultura.net, 2012ko uztailak 11, asteazkena, [en línea] [fecha de consulta: 11 Julio 2012], disponible en: http://antiqua.gipuzkoakultura.net/democracia_ateniense_pedro_lopez_barja_de_quiroga_division_poderes_eu.php.

ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”.²

Los sistemas de gobierno que emplean la división o separación de poderes desarrollan un sistema de “*checks and balances*”, que se refiere a ciertas reglas que permiten a una de las ramas limitar a otra.

La figura del diputado es relevante en función de las atribuciones que las constituciones le confieren; es parte fundamental del *Checks and balances* (controles y contrapesos). Se estima que cuanto más se aproxima un país al sistema presidencial, más *checks* existirán entre las distintas ramas del poder, y más iguales serán en sus poderes relativos. No hay cuestionamientos a la razón de ser de los congresos o de los parlamentos en las democracias modernas.

En nuestro país se cumple la regla en forma tal que el Poder Legislativo desempeña funciones muy importantes, de distinta naturaleza y carácter, pero encaminadas todas a fortalecer la vida democrática, que son: a) la función legislativa propiamente dicha, mediante la cual se crean, modifican, reforman y abrogan las leyes; y b) la de órgano de control, que consiste en vigilar la acción del ejecutivo y la conducta de los funcionarios de ese poder así como la de los servidores públicos del Poder Judicial que estén sujetos a juicio político; en muchos de los estados los diputados locales realizan otras funciones, igualmente necesarias para promover la democracia interior, siendo estas las dos anteriores y una tercera consistente en c) la defensa y gestoría a favor de sus representados, que se materializa en beneficios para personas determinadas. Así vemos que en Durango, por disposición del artículo 45 de la Constitución local “Los Diputados son defensores de los derechos sociales de los habitantes que representan en el Congreso del Estado. Tienen el deber de ser gestores de los problemas que afecten a los habitantes de sus Distritos o a sus representaciones proporcionales minoritarias. Esto no debe de causar extrañeza considerando que desde sus primeros antecedentes en los tribunos del pueblo romano, éstos surgieron como protectores

² BOBBIO, Norberto. “*Las teorías de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*”. México, Fondo de Cultura Económica, 1997. p. 136.

de los plebeyos en contra de los abusos de los patricios, para lo cual sus personas fueron consideradas como inviolables y sagradas; si bien, como anotamos anteriormente, el poder corrompe y así se vio a los tribunos disponer de todo a su arbitrio, so pretexto de defender los derechos del pueblo, en forma tal que se oponían a la exacción de las contribuciones, al alistamiento de tropa y hasta llegaron a estorbar la administración de justicia, retardando o suspendiendo los procedimientos judiciales.³ En fin, estas líneas nos dan a conocer el origen de la labor de gestoría que hoy desempeñan los diputados a quienes suele llamarse legisladores, siendo la labor de legislar sólo una de sus encomiendas constitucionales. Los Diputados de Mayoría relativa tienen además la obligación de recorrer los Municipios de sus Distritos durante los períodos de receso. Se exceptúan de esta obligación los Diputados que integran la Comisión Permanente. Como vemos, nuestros diputados tienen un perfil trivalente en razón de las funciones que desempeñan: jurídicas, políticas y sociales.

Se observa la importancia de los representantes populares, electos mediando procesos democráticos, en cuyas manos se deposita la enorme responsabilidad de impulsar y fortalecer las acciones necesarias para lograr una mejor calidad de vida para la gente que representan y con alcances generales cuando legislan. Su intervención es imprescindible para contener en sus límites el poder que ejercen los gobernadores, que en opinión de Miguel Carbonell,⁴ son los nuevos virreyes, por las atribuciones que se arrogan en muchas entidades federativas ante la falta de *checks and balances*. Los diputados son también enlaces entre los servidores públicos y los ciudadanos que requieren de algún bien o servicio, si bien, la ignorancia unida a la necesidad, son tan grandes en amplios sectores de la población, que se piensa que son una suerte de beneficencia pública.

Pese a lo anterior, al abordar el tema de los diputados muchas son las voces que descalifican tanto a los partidos políticos que pre-

³ Vid. Adam, Alejandro. *Antigüedades Romanas*. Traduc. José Garriga y Baucis. Valencia, España, Imprenta de Cabrerizo, Tomo Primero, 1854. pp. 318-331.

⁴ CARBONELL, Miguel. *Los nuevos virreyes*. Periódico El Universal, México, 28 de julio de 2011.

sentan las postulaciones como a los mismos políticos que encarnan dicha representación. Se piensa que poco ayudan a la nación, que son un gasto innecesario y que debe reducirse el número de ellos. El descrédito social está muy generalizado y tiene razones de peso; se aduce la falta de compromiso con los electores, se esgrime que no parece interesarles el progreso de la nación al vivir la vida política como proyecto personal, negociando entre ellos y con el Ejecutivo el malestar del pueblo; que saltan de un cargo a otro sin haber dado cumplimiento al primero (por ello se les conoce en el argot popular como *chapulines*). Conforme a los textos constitucionales, los diputados duran tres años en sus funciones; en esta virtud los candidatos a este cargo despliegan sus plataformas políticas que llevarán a la práctica durante esos tres años de ejercicio; reciben cuantiosos recursos del erario público; expresan promesas a los ciudadanos de los distritos, a quienes pretenden representar y, finalmente, cuando les llega el triunfo, protestan solemnemente guardar y hacer guardar la Constitución, es decir, empeñan su palabra. Sin embargo, muchos de estos representantes populares, especialmente en las entidades federativas, poco honran la Constitución y la palabra empeñada, pues sin ningún reparo se separan del cargo mucho antes de su vencimiento para emprender otra campaña de la misma naturaleza, nuevamente con recursos públicos. Para colmo, agregan los detractores, faltan injustificadamente a las sesiones del Congreso, gozan de fuero y de muchos privilegios. Tendríamos que reflexionar en las palabras de Villoro⁵ cuando afirma que los partidos políticos son lo más parecidos a una empresa dedicada exclusivamente a la conquista y mantenimiento del poder en donde pueden olvidarse de las preferencias (yo diría necesidades) de sus electores, de manera que el compromiso resulta de sus cabildeos y no de la opinión de sus seguidores.

Luis Villoro⁶ sostiene un punto de teoría jurídica que quizá a muchos les incomode pero no por eso deja de ser cierto: “Las elecciones democráticas, antes de ser un procedimiento por el que se expresa el poder del pueblo, son un medio por el que el pueblo es-

⁵ VILLORO, Luis. “*El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*”. México, Ed. FCE, 2001. p. 341.

⁶ *Idem*.

tablece un poder sobre sí mismo.” Los representantes sustituyen la voluntad de un pueblo que no puede mandar porque desconoce los asuntos generales de la república o de su localidad. Villoro es muy certero en sus afirmaciones porque, en efecto, la administración pública requiere de especialización y la inmensa mayoría de los ciudadanos somos ignorantes de la ciencia administrativa y la cosa pública, aunque estemos dispuestos a opinar de ella alentados por las críticas periodísticas y diatribas que los propios políticos se lanzan entre sí para obligar al otro a ceder a presiones de grupo. En 2006 las miradas atónitas de miles de mexicanos se centraban en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en donde un nutrido grupo de diputados impedía el acceso del Presidente de la República al recinto camarlal, para evitar que le fuera tomada la protesta de ley.

Con estos antecedentes no debe de extrañar que la figura del diputado sea muy cuestionada en nuestros días y que se considere correcto o necesario pedir la reducción de escaños; es precisamente con vista en esta demanda, que el candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional para el periodo 2012-2018, propuso reducir 32 escaños en el Senado y 100 de diputados federales de representación proporcional: “Aseguró que México vivirá el próximo primero de julio un importante cambio en la vida democrática del país, ya que con su triunfo impulsará una reforma donde se establecerán un adelgazamiento en los integrantes del Congreso de la Unión.”⁷

Debemos insistir en que el rechazo del pueblo hacia los diputados es por su falta de oficio, echándoles en cara lo que cuestan a la nación, es decir, que si gozaran de buena reputación no se cuestionaría ese gasto. Por otra parte, no estamos muy seguros de que pueda establecerse una relación de proporción entre el número de diputados y la calidad de la democracia: menos diputados mejor democracia “... porque se facilitará la aprobación de las reformas estructurales que el país ha necesitado y que han sido frenadas por los diversos

⁷ *Periódico Excélsior*, [en línea], [fecha de consulta: 15 Junio 2012], disponible en <http://www.diariocambio.com.mx/2012/mayo/monitoreo/180512-11.htm>.

actores políticos.”⁸ Esta aprobación, que no se ha logrado en años, es un problema de consensos.

Todos los estados de la Unión tienen en su estructura orgánica una Cámara de Diputados con muchos o con pocos integrantes; aceptar la tesis anterior implicaría considerar que las entidades con pocos diputados han avanzado en su democracia interna y la realidad nos revela que no ha sido así; las causas pueden ser multifactoriales; Carbonell⁹ señala que “... el tema central hoy día para nuestra democracia tiene que ver con los poderes locales y, en concreto, con el poder prácticamente absoluto que tienen los gobernadores de los estados.” Otro tema muy importante que no abordaremos, por ahora.

La cuestión de los consensos ha sido en los últimos doce años el Talón de Aquiles del desarrollo económico de México. Desde la óptica ciudadana nos parece que hay dificultades en la comunicación. Atendiendo a lo que expresa Vedel,¹⁰ respecto de que el diálogo es la filosofía profunda de la democracia y esta filosofía “rechaza la creencia de que existe una armonía espontánea y automática entre los diversos interlocutores del mundo político, pero que esta filosofía tampoco cree que las oposiciones sean de tal naturaleza que impidan encontrar una conciliación.”, tendríamos que la comunicación es lo relevante y no el tamaño de las legislaturas. Así las cosas, los cinco diálogos esenciales señalados por Vedel se dan: a) entre el poder constituyente y el constituido; b) entre gobernantes y gobernados; c) entre el Legislativo y el Ejecutivo; d) entre la mayoría y la minoría, y e) entre el Estado y los grupos y cuerpos intermedios. Nosotros agregaríamos otro diálogo, f) entre los propios partidos políticos representados en cada legislatura. Las reformas estructurales de México están necesitando desesperadamente del diálogo político. Aunque debemos admitir que el problema ha sido de legitimación puesto que la “nueva democracia” instalada en México a partir del año 2000 reemplazó a un régimen que tuvo tintes oligárquicos y dictatoriales

⁸ *Idem*.

⁹ CARBONELL, Miguel. *Op. Cit.* Nota 2.

¹⁰ VEDEL, Georges. En: NEIRA, Enrique. Democracia como forma de vida. [en línea], [fecha de consulta: 23 Mayo 2012]. Disponible en: <http://www.enrique-neira.com/español/Analisis-Opinion/Ideologias/Democracia-como-forma-de-vida.htm>

y por tanto no contó con el apoyo de los perdedores, colocándose así en la hipótesis que plantea Di Palma, al afirmar que en estos casos el sistema resultante es de compromiso así que "... no pueden satisfacer a aquellos que esperan del cambio resultados sociopolíticos más radicales y unilaterales, acaban en último término siendo asediados por ambas partes."¹¹

2.- Comparación numérica del Poder Legislativo de los Estados

En las líneas siguientes nos referiremos al tema de la proporcionalidad numérica, habida cuenta que los artículos 52 y 116 de la Constitución federal y las constituciones estatales, señalan cuántos diputados federales y locales debemos tener en México derivándose la eventual relación de proporcionalidad con sus representados.

Actualmente el país suma 1147 diputados locales y 500 federales, lo que hace un total de 1647, repartidos de una manera muy desigual pero explicable, como se expondrá en los siguientes renglones.

Los congresos de los estados varían en cuanto al número de personas que los integran. Señala García Villa¹² que: "... en las 32 entidades federativas dicha tasa de habitantes por diputado es muy desigual. En los extremos están Campeche y el Estado de México." Conforme al censo de población de 2010, el número de pobladores de ambas entidades ha tenido un ascenso, de manera que en Campeche hoy en día hay un diputado por cada 23,498 personas y en el estado de México la proporción es de 202,344 por cada representante popular. La disparidad parece enorme, de aquí la importancia de plantear el tema numérico y su posible relación de proporcionalidad entre representantes y representados.

En Durango, con una población de 1'632,900 habitantes y 30 diputados, 17 de mayoría relativa y 13 sin una representación dis-

¹¹ DI PALMA, Giuseppe. "La consolidación democrática: Una visión minimalista". Revista Española de Investigaciones Sociológicas. (42): p.70, 1988de-vida.htm

¹² GARCÍA Villa, Juan Antonio. "¿Cuál es el número ideal de diputados locales?". OEM El Sol de México. [En línea]. México, 10 de agosto de 2008. Disponible en: www.oem.com.mx/oem/notas/n807423.htm 10/05/2012

trital, resulta que 54,430.00 habitantes son representados por un diputado; si no se toma en cuenta a los de minoría, de los que se dice que no representan a ninguna persona (aunque esta opinión no es del todo aceptada, pero por lo mismo realizan poca labor de gestoría), la representación es de 125,607 habitantes por cada uno de los diputados electos por el principio de mayoría relativa. Coahuila, con una población superior a la de Durango en más de un millón de habitantes, cuenta en su Congreso estatal con 11 diputados de mayoría; dos menos que aquella entidad. Las diferencias son notables y es posible que para el observador común, no existan razones para ellas.

El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos declara con toda precisión que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural. Muchas culturas significan muy variadas ideas y formas de ver el mundo y sus problemas; la visión indígena tan diferente a la mestiza. A ello deben sumarse las diferencias geográficas que también le imprimen una manera de ser a los individuos; las montañas, los llanos, los valles, las quebradas, las costas y las fronteras; algunos estados muy extensos y otros muy pequeños. El clima tan diverso que es causa de fuertes sequías y carencias en el norte, mientras en el sur el tema son las inundaciones por el exceso de lluvias. Sería largo enumerar las diferencias que cohabitan en México pero sí debemos resaltar la cohesión que indudablemente existe y que tiene su fuente en el trabajo político que se realiza en la Federación y en las entidades.

La respuesta a cuestiones políticas debe buscarse entonces en la política y no únicamente en el derecho; los actores políticos implicados se ponen de acuerdo para establecer el número de curules que consideran adecuadas para el cumplimiento de los objetivos que persigue el Poder Legislativo y a los que hicimos referencia en el primer apartado de este trabajo. Como representantes del pueblo, los diputados están atentos a los reclamos de la sociedad para atender eficazmente todos aquellos pronunciamientos que consideren justos y que estén dentro de su competencia. Los *Checks and balances* deben funcionar para mantener la gobernabilidad.

Lo anterior nos lleva al tema de la soberanía de las entidades federativas que lleva implícito el derecho a organizarse conforme lo

requieran las necesidades sociales, económicas y políticas particulares, aunque sin incurrir en excesos. Por ejemplo, en Durango la Ley Electoral contempla a un diputado migrante y existe la propuesta del diputado indígena, ideas que los propios legisladores promueven para incrementar su capital político, pero que, a nuestro juicio, carecen de bases razonables que justifiquen la medida; no debemos sectorizar de esa manera a la población, por ello hacemos hincapié en que hay que evitar los excesos.

El Artículo 116 de la Constitución Federal invoca el principio de la proporcionalidad para determinar el número de diputados locales pero no lo establece. Sólo señala algunas reglas que no violentan la soberanía de los estados:

II. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Actualmente ningún estado del país tiene una población menor a los 400 mil habitantes; Baja California Sur y Colima no llegan a los 800 mil, por lo cual su representación popular no puede ser menor a nueve conforme a la disposición constitucional, pero ello no explica que cuenten con 16 de mayoría resultando la proporción, en el primero de los casos, de 39,814 a uno y en el segundo caso de 40,659.

El caso más extremo, como ya vimos, es el de Campeche, que con una población menor al millón de personas, cuenta en su Congreso con 21 diputados de mayoría, por lo que la proporcionalidad numérica es la más baja del país. El Estado de México, que es el más poblado, con 15'175,862 habitantes, cuenta con 45 diputados de mayoría, de lo que resulta una proporción de 337,241 personas por cada diputado; evidentemente una cantidad mucho muy alta comparativamente con la de aquella entidad.

En este tenor, además del Estado de México, encontramos a Jalisco, Guanajuato y Puebla. Jalisco cuya población es de 7'350,682

individuos, integra su Congreso con 40 diputados de los cuales sólo 20 lo son de mayoría relativa; Guanajuato con 5'486,372 habitantes, cuenta con 22 diputados de mayoría relativa y 14 plurinominales, que dan un total de 36. El número de habitantes del estado de Puebla es de 5'779,829 y el número total de sus diputados es de 41 siendo 26 de mayoría relativa. Conforme a los anteriores datos la proporción entre población y cada representante popular en estas entidades es de 367,534; 249,380 y 223,301, respectivamente. Pero esta es una forma incompleta de ver el problema, en la práctica las implicaciones de orden extrajurídico tienen su propio peso.

Evidentemente, el sector de la población de nuestro estado que reclama la reducción de escaños y le parecen una carga innecesaria, advierte que se está trabajando mal pero hay otros sectores que no están siendo escuchados y cuyo interés es el de mantener e incluso incrementar el número de escaños. Es precisamente ante estas disyuntivas que los actores políticos con poder de decisión, deben mostrarse cautelosos y atentos a la buena marcha de los asuntos de Estado.

Es innegable que muchos de nuestros diputados carecen de vocación para ese quehacer y por lo mismo no privilegian su compromiso con la sociedad, abandonan el cargo para correr tras otro, retrasan el quehacer de las comisiones y definitivamente no saben de leyes. Éste es el mayor de los males que se le puede imputar a un legislador: desconocer la técnica legislativa también llamada Teoría de la Legislación. El lenguaje legal y la estructuración, composición y sistemática de las leyes son los temas siempre pendientes en la formación profesional de nuestros políticos.

3.- La Diputación Federal

Atentos a nuestro legado histórico hay que recordar que en la Constitución gaditana de 1812, el Art. 31 señalaba: "Por cada setenta mil almas de la población, compuesta como queda dicho en el artículo 29, habrá un diputado de Cortes."¹³ El texto original de la Constitución mexicana de 1917 ordenaba en su artículo 52¹⁴ que

debía haber un diputado por cada 60,000 habitantes. En ese tiempo la población del país era de alrededor de 14 millones, así que 233 diputados puede parecernos una cantidad razonable pero hoy día en que somos 112 millones de mexicanos, el número sería elevado (1866), representando una carga pesada para la nación. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que en aquellos años México era un país muy diferente, poco organizado y destruido como estaba por las guerras internas y externas. Hoy se le reconoce como una nación en desarrollo que requiere de la acción eficaz del poder que ejercen sus órganos de gobierno.

La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, actualmente se integra con 500 diputados; pero sólo 300 son de mayoría relativa y los 200 restantes corresponden a los designados como plurinominales.¹⁵ Siendo la población del país de 112 millones, podemos señalar que hay un diputado por cada 374 mil habitantes, aproximadamente, aunque esta resulta una verdad a medias por la complejidad que implica la estructura y funcionamiento de las diputaciones plurinominales, tema que va de la mano con la propuesta de reducir cien de éstos escaños y que necesita de mejores explicaciones; resulta simplista pretender que con esta medida se lograrán acuerdos que con 500 diputados no han sido posibles y que ya dijimos anteriormente que se trata de un problema de diálogo, tema que de suyo, amerita muchas líneas aparte, pero sí consideramos importante en este contexto explicar la forma en que se integra la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para entender que los diputados plurinominales tienen una representación real, veamos las disposiciones constitucionales:

¹³ D Disponible en: http://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_espa%C3%B1ola_de_1812 [fecha de consulta: 17 Mayo 2012].

¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. [En línea] [fecha de consulta: 17 Mayo 2012] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshistpdf/1917.pdf>.

¹⁵ *Id.*, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación 14 de enero de 2008.- Artículo 11:

1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años. Disposición que reproduce el texto del artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

En nuestro sistema político, la representación nacional en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integra mediante un sistema mixto compuesto de un sistema de representación mayoritario y un sistema de representación proporcional.

En el sistema de mayoría, es la expresión mayoritaria de los electores lo que define la conversión de votos en curules, es decir, que el candidato que obtiene el mayor número de votos es el candidato ganador, se trata en este caso de una mayoría relativa, esto significa que es suficiente que obtenga un mayor número de votos que sus contendientes. Para la elección de diputados por este principio, el territorio nacional se encuentra dividido en 300 distritos electorales uninominales para que en cada distrito se elija un diputado y su respectivo suplente; para hacer esta división se considera el número de habitantes en el país, y la distribución territorial de los distritos se realiza básicamente dividiendo el número de habitantes entre 300, para determinar el número de habitantes por distrito; un segundo elemento que se toma en cuenta es el número de habitantes de cada entidad federativa, de acuerdo con el último censo general de población, para determinar el número de distritos electorales que le corresponderían a cada entidad, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría relativa, y eso determina el número de integrantes de la diputación

representativa de cada estado de la Federación. De esa forma se integra la representación nacional elegida por el principio de mayoría relativa.

El sistema de representación proporcional en nuestro sistema político atiende a otro criterio; tiene el propósito de dar acceso a fuerzas políticas minoritarias al órgano de representación nacional, para lo cual se considera no una votación mayoritaria relativa o calificada, a favor de un candidato determinado, sino la votación total obtenida por los partidos políticos y la conversión de votos en curules se determina en proporción a la votación obtenida por cada partido. Para este sistema de elección de representantes populares, el territorio nacional se encuentra dividido en 5 circunscripciones plurinominales, en las que se eligen 40 diputados para integrar una representación de 200. Para este efecto, cada partido político contendiente en la elección de diputados presentará una lista plurinomial en cada circunscripción; atendiendo a la votación total a nivel nacional que obtenga cada partido político en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, se le asigna un número de diputados en proporción al número de votos obtenidos, independientemente del número de curules obtenidas por mayoría relativa (salvo los casos limitantes que la ley establece), y siempre que obtengan el umbral de votación requerido para tener derecho a ello, que es el de 2.0% de la votación total emitida; y una vez determinado el número total de diputados de representación proporcional que le corresponde a cada partido, se pasa a determinar el número que le corresponde por circunscripción. Esta es una forma de integrar la representación nacional atendiendo a la fuerza política que representan grupos minoritarios agrupados en cada partido político, o bien cuando algún partido político en una circunscripción plurinomial no alcance una representación mayoritaria o ésta sea mínima, cuya asignación se efectúa considerando la votación que sume el partido en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

El número de diputados plurinominales que se le asigna a cada entidad federativa es circunstancial, porque al renovarse la Cáma-

ra, los diputados podrán tener otro origen o lugar de residencia; los diputados de representación proporcional son elegidos no sólo por los ciudadanos de un Estado, sino por los ciudadanos de todos los Estados que conforman la circunscripción. La Ley Orgánica del Congreso de la Unión, solo prevé la conformación de fracciones parlamentarias atendiendo al origen partidario de los diputados y la práctica de coordinaciones de las diputaciones de las entidades es extralegal y de conveniencia para los partidos políticos.

Para la asignación de la representación proporcional cuenta la votación que sume cada partido en todo el territorio nacional; para la asignación de mayoría relativa cuenta la votación que alcance el candidato en su distrito uninominal.

4. Ejemplos de la proporcionalidad en autonomías de España

En un ejercicio de derecho comparado, a continuación presentamos algunos datos tomando a manera de ejemplos el caso de la Asamblea de Madrid y del Parlamento de Cataluña. Madrid cuenta con 6'489,680 habitantes distribuidos en sus 179 municipios.¹⁶ La Asamblea de Madrid se compone de los siguientes grupos parlamentarios:¹⁷ Partido Popular, con 72 escaños; Partido Socialista de Madrid, 36; Izquierda Unida de Madrid, 13 y finalmente, Unión Progreso y Democracia, con 8 escaños.

Siendo un total de 129 diputados, la relación es de 50,307 habitantes por cada uno de ellos.

En cuanto al Parlamento de Cataluña, se señala que actualmente “se compone de 135 diputados, aunque el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 habla de un mínimo de 100 y un máximo de 150. Estos 135 diputados se reparten en las 4 circunscripciones (provincias) de la siguiente manera: Barcelona 85, Tarragona 18, Girona 17 y Lleida 15.”

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística. [En línea] [fecha de consulta: 17 Mayo 2012] Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>.

¹⁷ [En línea] [fecha de consulta: 17 Mayo 2012]

Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Asamblea_de_Madrid, [fecha de consulta: 17 Mayo 2012]

PROVINCIA	HABITANTES	No. DE DIPUTADOS ¹⁸	PROPORCIONALIDAD
BARCELONA	5'529,099	85	65,048
GIRONA	756,810	17	44,518
LLEIDA	442,308	15	29,487
TARRAGONA	811,401	18	45,077
Total CATALUÑA	7'539,618	135	55,849

Elaboración propia

Es evidente la desigualdad que guarda Lleida en donde la representación no llega a los 30,000 habitantes por cada diputado y, en cambio, Barcelona dobla el número. El promedio en Cataluña es de 55,849 habitantes por cada diputado.

En el ámbito del Congreso de los Diputados, la situación no es mejor. Relacionando el peso porcentual de la población de cada autonomía y el porcentaje que los diputados que puede elegir les confiere como cuota de poder parlamentario a sus ciudadanos, encontramos territorios menos favorecidos electoralmente y más cuando se habla de proporcionalidad para criticar el excesivo peso de ciertos territorios (generalmente sin demasiado respaldo de datos): “... hay tres autonomías con un notable déficit de representación en el Congreso (Madrid, Catalunya y la Comunitat Valenciana), ya que siendo tres de las cuatro más pobladas, tienen la “desgracia política” de no estar fragmentadas en muchas provincias, que es lo que hace subir la representación.” “... el caso más llamativo es Castilla y León, agraciada con nueve provincias y poca densidad, que consigue una sobrerrepresentación del 3.55%, que en escaños quiere decir que Castilla y León tiene algo más de 12 diputados de los que les correspondería según una asignación proporcional respecto a la población.” “Madrid pierde un 3,45% de representantes en el Congreso, que traducido a escaños supone tener al menos 12 de lo que le correspondería según su población. Catalunya pierde casi 9 escaños y la Comunitat Valenciana casi 5.”¹⁹

¹⁸ [En línea] [fecha de consulta: 17 Mayo 2012]. Disponible en: http://www.gencat.cat/governacio-ap/elections/elections2010/webhistorica/es/Informacion_electoral/Preguntas_y_respuestas/Informacion_general/Informacion_general.htm.

Observamos que la proporcionalidad es muy variable lo que nos lleva a concluir que también en España, cada comunidad resuelve su problemática de la mejor manera dado que el mayor interés de la política es el bienestar social.

3. Conclusiones

Atentos a lo antes expuesto, concluimos señalando que la imagen pública de nuestros legisladores ha sufrido un fuerte menoscabo en los últimos años motivando por ello la demanda de una alta reducción de escaños, tanto a nivel federal como en algunas entidades federativas; esta observación nos ha llevado a entrar al tema de la cantidad de diputados existentes y la relación de proporcionalidad que enuncia el artículo 116 de la Constitución federal, habiendo encontrado que cada estado, en ejercicio de su soberanía, determina el número deseable atendiendo a la problemática social económica y política particular, por lo cual no puede la Constitución federal señalar cantidades específicas, aunque es válido que establezca un mínimo, tal y como aparece en el citado artículo. Así las cosas, la pregunta por el número deseable de diputados no se resuelve con la única regla de la proporcionalidad entre el representante popular y la cantidad de personas representadas sino que hay que sumar los factores sociales, económicos y políticos actuantes; por ello se observan muchas diferencias entre los estados, pues cada realidad tiene particularidades propias.

Por otra parte, el artículo 52 establece 500 escaños federales, porque así lo ha determinado el legislador con vista también en elementos sociales, económicos y políticos regionales; la antigua regla constitucional que establecía una relación numérica entre representantes y representados ha cambiado, pues no podría ser de otra manera en un país con 112 millones de habitantes y que no espera frenar su crecimiento poblacional. La regla hoy aplica a la inversa:

¹⁹ Geógrafo Subjetivo. "Territorialidad y proporcionalidad. *El Congreso de los Diputados*". *Geografía Subjetiva. Realidad subjetiva, espacio subjetivo*. [en línea]: martes 14 de julio de 2009. [Fecha de consulta: 17 de mayo de 2012] Disponible en: <http://geografiasubjetiva.com/2009/07/14/territorialidad-proporcionalidad-congreso/>

la Constitución establece el número de escaños y la eventual proporcionalidad se saca dividiendo el número total de la población del país entre dicho número, es decir, que el incremento de la población no implica más escaños, como lo fue anteriormente.

Sin embargo, la proporción numérica no explica retrocesos o avances en el trabajo que la separación de poderes le impone al Poder Legislativo; menos diputados no garantizan una mejor república, por ello lo que debemos demandar es que los partidos políticos propongan mejores ciudadanos, más preparados, más sensatos, más comprometidos con el país, con capacidad y voluntad de diálogo y menos beligerantes, para cubrir los escaños actualmente concedidos.

ANEXO 1

CUADRO COMPARATIVO POR ENTIDADES

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN 2010 INEGI ²⁰	DIPUTADOS			No. de hab. Por diputado	
		Total	Mayoría	Plurinom.	Mayoría	M+Plurinom.
Aguascalientes	1'184,996	27 ¹	18	9	65,833	43,888
Baja California	3'155,070	25 ²	16	9	197,191	126,202
Baja California Sur	637,026	21 ³	16	5	39,814	30,334
Campeche	822,441	35 ⁴	21	14	39,163	23,498
Chiapas	4'796,580	40 ⁵	24	16	199,857	119,914
Chihuahua	3'046,465	33 ⁶	22	11	138,475	92,317
Coahuila	2'748,391	31 ⁷	20	11	137,419	88,657
Colima	650,555	25 ⁸	16	9	40,659	26,022
Distrito Federal	8'851,080	66 ⁹	40	26	221,277	134,107
Durango	1'632,934	30 ¹⁰	17	13	96,054	54,431
Guanajuato	5'486,372	36 ¹¹	22	14	249,380	152,399
Guerrero	3'388,768	46 ¹²	28	18	121,027	73,668
Hidalgo	2'665,018	30 ¹³	18 ¹⁴	12	148,056	148,056
Jalisco	7'350,682	40 ¹⁵	20	20	367,534	183,767
México	15'175,862	75 ¹⁶	45	30	337,241	202,344
Michoacán	4'351,037	40 ¹⁷	24	16	181,293	108,775
Morelos	1'777,227	30 ¹⁸	18	12	98,734	59,240
Nayarit	1'084,979	30 ¹⁹	18	12	60,276	36,165
Nuevo León	4'653,458	42 ²⁰	26	16	178,979	110,796
Oaxaca	3'801,962	42 ²¹	25	17	152,078	90,522
Puebla	5'779,829	41 ²²	26	15	222,301	140,971
Querétaro	1'827,937	25 ²³	15	10	121,862	73,117
Quintana Roo	1'325,578	25 ²⁴	15	10	88,371	53,023
San Luis Potosí	2'585,518	27 ²⁵	15	12	172,367	95,759
Sinaloa	2'767,761	40 ²⁶	24	16	115,323	69,194
Sonora	2'662,480	33 ²⁷	21	12	126,784	80,681
Tabasco	2'238,603	35 ²⁸	21	14	106,600	63,960
Tamaulipas	3'268,554	32 ²⁹	19	13	172,029	102,142
Tlaxcala	1'169,936	32 ³⁰	19	13	61,575	36,560
Veracruz	7'643,194	50 ³¹	30	20	254,773	152,864
Yucatán	1'955,577	25 ³²	15	10	130,371	78,223
Zacatecas	1'490,668,	30 ³³	18	12	82,814	49,688

Fuente: Elaboración propia

FUENTES DOCUMENTALES DEL CUADRO ANEXO 1

¹ Constitución Política del Estado de Aguascalientes [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes: el 9, 16, y 23 de septiembre de 1917 Disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-Legislacion/Mujeres-LegislacionLocal-estaticos/Ags_Cons_Pol_Edo.pdf 15/05/2012

²⁰ Según el censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, 2010. [En línea] Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx?>

² Constitución Política del Estado de Baja California [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial No. 23, de fecha 16 de agosto de 1953, tomo LXVI. Disponible en: <http://mexico.justia.com/estatales/baja-california/constitucion-politica-del-estado-de-baja-california/titulo-tercero/capitulo-i/#articulo-13>

³ Constitución Política del Estado de Baja California Sur [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 15 de Enero de 1975 Disponible en: <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/BCSCONST01.pdf>

⁴ Constitución Política del Estado de Campeche [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el jueves 5, sábado 7 y martes 10 de julio de 1917 Disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-Legislacion/Mujeres-LegislacionLocal-estaticos/Camp_Cons_Pol.pdf

⁵ Constitución Política del Estado de Chiapas [En línea] Publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 309 del 27 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chiapas/wo21023.pdf>

⁶ Constitución Política del Estado de Chihuahua [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial del Estado No.48 del 17 de junio de 1950. Disponible en: http://www.e-local.gob.mx/work/resources/legislacion/Constitucion_CHIH.pdf 15/05/2012.

⁷ Constitución Política del Estado de Coahuila [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial, el 9 de febrero de 1918. Disponible en: <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/COAHCONST01.pdf>

⁸ Constitución Política del Estado de Colima [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”, los días 20, 27 de octubre 3, 10, 17 y 24 de noviembre de 1917. Disponible en: <http://www.ife.org.mx/docs/>

IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-Legislacion/Mujeres-LegislacionLocal- estaticos/Colima_Cons_Pol_Edo.pdf

⁹ Asamblea Legislativa del Distrito Federal [En línea] http://www.aldf.gob.mx/conoce_tu_diputado

¹⁰ Constitución Política del Estado de Durango [En línea] Publicada en los Periódicos Oficiales del Gobierno Constitucional el Estado de Durango número 48 al 21 de fechas 01 de noviembre de 1917 al 14 de marzo de 1918. Disponible en: <http://mexico.justia.com/estatales/durango/constitucion-politica-del-estado-de-durango/titulo-tercero/capitulo-segundo/#articulo-29>

¹¹ Constitución Política del Estado de Guanajuato [En línea] [Fecha de consulta 17 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial, 18 de octubre de 1917. Disponible en: <http://www.congresogto.gob.mx/>

¹² Constitución Política del Estado de Guerrero [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero Números 18, 19 y 20 del 3, 10 y 17 de noviembre de 1917 y Número 1 del 5 de enero de 1918. Disponible en: http://www.pemex.com/files/content/CP_Guerrero.pdf 15/05/2012

¹³ Congreso del Estado de Hidalgo. [En línea] [Fecha de consulta 17 de mayo de 2012]. Disponible en: <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?lxi-legislatura>

¹⁴ Constitución Política del Estado de Hidalgo [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial, el 1 de octubre de 1920. Disponible en: <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/HGOCONST01.pdf>

¹⁵ Constitución Política del Estado de Jalisco [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Periódico Oficial 21, 25 y 28 de julio y 1 de agosto de 1917. Disponible en: [http://app.jalisco.gob.mx/PortalTransparencia.nsf/TodosWeb/29548D44821EFF45862578FE0055A322/\\$FILE/Constituci%C3%B3n%20Politica%20del%20Estado%20de%20Jalisco.pdf](http://app.jalisco.gob.mx/PortalTransparencia.nsf/TodosWeb/29548D44821EFF45862578FE0055A322/$FILE/Constituci%C3%B3n%20Politica%20del%20Estado%20de%20Jalisco.pdf)

¹⁶ Constitución Política del Estado de México [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en la Gaceta del Gobierno, 10,14 y 17 de noviembre de 1917 Disponible en: <http://www.>

nteseccion36.org.mx/pdfs/MarcoJuridico/normatividadlocal/constitucionpoliticaademex.pdf 15/05/2012

¹⁷ Constitución Política del Estado de Michoacán [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del estado de Michoacán de Ocampo, los días 7, domingo 10, jueves 14, domingo 17, jueves 21, domingo 24, jueves 28, de febrero; domingo 3, jueves 7, domingo 10 y jueves 14 de marzo de 1918. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/MICHOACAN/Constitucion/MICHCONST01.pdf>

¹⁸ Constitución Política del Estado de Morelos [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial del 05 de febrero de 1917 Disponible en: http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CFwQFjAB&url=http%3A%2F%2Fcompilacion.ordenjuridico.gob.mx%2Fobtenerdoc.php%3Fpath%3D%2FDocumentos%2FESTADO%2FMORELOS%2Fo2767.doc%26nombreclave%3Do2767.doc&ei=df-zT-isMcewiQL_yLHvAQ&usg=AFQjCNG-H5yX-cRHIQE2sh-skYYE0BBdzdw&sig2=LdLucF_hL7zhWtRFatVu0A

¹⁹ Constitución Política del Estado de Nayarit [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, los días 17, 21, 24 y 28 de febrero y 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918. Disponible en: <http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/leyes/constitucion.html>

²⁰ Constitución Política del Estado de Nuevo León [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 16 de Diciembre de 1917 Disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf

²¹ Constitución Política del Estado de Oaxaca [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Promulgada por bando solemne el martes 4 de abril de 1922. Disponible en: http://www.congreso-oaxaca.gob.mx/lxi/l_estatal.html

²² Constitución Política del Estado de Puebla [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en el Periódico Oficial

del Estado de Puebla, el martes 2 de octubre de 1917. Disponible en: http://www.uttecam.edu.mx/quienessomos/legislacion_y_normatividad/normas_externas/estatal/constitucion_politica_del_estado_de_puebla.pdf

²³ Constitución Política del Estado de Querétaro [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada en los Periódicos Oficiales de fechas: 22 y 29 de Septiembre; 6, 13, 20 y 27 de Octubre; y 3 de Noviembre de 1917. Disponible en: <http://www.legislaturaqro.gob.mx/asuntos-legislativos/consulta/leyes.html>

²⁴ Constitución Política del Estado de Quintana Roo [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Promulgada el 9 de enero de 1975 en el Diario Oficial del Gobierno del Estado y entró en vigor el 12 de enero de 1975. Disponible en: http://www.trielectorahidalgo.org.mx/pdf/legislaciones/estatales/QUINTANA_ROO/CPEQR.pdf

²⁵ Constitución Política del Estado de San Luis Potosí [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicado en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí los días 2,5,9,12,16,19,23,26 Y 30 de enero de 1918, 2,6 y 9 de febrero de 1918 Disponible en: <http://slpjuven.gob.mx/sub%20paginas/nortivi/CONSTITUC...pdf>

²⁶ Constitución Política del Estado de Sinaloa. [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” Núms. 78, 79, 80, 81, 82, 83 y 84 del Tomo XIII correspondiente a los días 6, 8, 11, 13, 15, 18 y 20 de julio de 1922. Disponible en: http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Constitucion_Politica_del_Estado_de_Sinaloa_15/05/2012

²⁷ Constitución Política del Estado de Sonora [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Promulgada por Bando Solemne los días 6 y 10 de septiembre y 12 de octubre de 1917. Disponible en: http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_7.pdf

²⁸ Constitución Política del Estado de Tabasco. [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada por Bando Solemne el 5 de abril de 1919. Disponible en: <http://www.tsj-tabasco.gob.mx/legislacion/constitucion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO.pdf>

²⁹ Constitución Política del Estado de Tamaulipas [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Periódicos Oficiales números 11 y 12 de fechas 5 y 9 de febrero de 1921. Disponible en: [http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM28tamaulipas/constitucion\[1\].pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM28tamaulipas/constitucion[1].pdf)

³⁰ Constitución Política del Estado de Tlaxcala. [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, los días miércoles 2, 9, 16, 23 y 30 de octubre; 6 y 20 de noviembre; 4 y 11 de diciembre de 1918. Disponible en: <http://www.pemex.com/files/content/TLAXCONS.pdf>

³¹ H. Congreso del Estado de Veracruz. LXII Legislatura. [En línea] Fecha de consulta 17 de mayo de 2012] Disponible en: <http://www.legisver.gob.mx>

³² Constitución Política del Estado de Yucatán. [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012] Publicada el 14 de enero de 1918. Disponible en: <http://www.congresoyucatan.gob.mx/pdf/constitucion.pdf>

³³ Constitución Política del Estado de Zacatecas [En línea] [Fecha de consulta 15 de mayo de 2012]. Publicada el 9 de enero de 1918 Disponible en: <http://www.congresozac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/secciones/index.cgi?action=articulo&art=4400&ley=97&tit=1&cap=0&sec=0>

ANEXO 2

Escaños de mayoría relativa que le corresponden a cada entidad en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Entidad	No de escaños
Aguascalientes	3
Baja California	8
Baja California Sur	2
Campeche	2
Chiapas	12
Chihuahua	9
Coahuila	7
Colima	2
Distrito Federal	27
Durango	4
Guanajuato	14

Guerrero	9
Hidalgo	7
Jalisco	19
México	40
Michoacán	12
Morelos	5
Nayarit	3
Nuevo León	12
Oaxaca	11
Puebla	16
Querétaro	4

Quintana Roo	3
San Luis Potosí	7
Sinaloa	8
Sonora	7
Tabasco	6
Tamaulipas	8
Tlaxcala	3
Veracruz	21
Yucatán	5
Zacatecas	4

Fuente:http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/info_diputados.php

Elaboración propia

FUENTES DOCUMENTALES

ADAM, Alejandro. *“Antigüedades Romanas”*. Trad. José Garriga y Baucís, Valencia, España, Imprenta de Cabrerizo, Tomo Primero, 1854.

BOBBIO, Norberto. *“Las teorías de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político”*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 136.

CARBONELL, Miguel. *“Los nuevos virreyes”*. Periódico El Universal, México, 28 de julio de 2011.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la federación el 14 de enero de 2008. [En línea]

Constitución Española de 1812. [En línea] [fecha de consulta: 17 Mayo 2012] Disponible en: http://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_espa%C3%B1ola_de_1812

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. [En línea]

Departament de Governació i Relacions Institucionals. [En línea]. [Fecha de consulta: 17 de mayo de 2012] Disponible en: http://www.gencat.cat/governacio-ap/elections/elections2010/webhistorica/es/Informacion_electoral/Preguntas_y_respuestas/Informacion_general/Informacion_general.htm

DI PALMA, Giuseppe. *“La consolidación democrática: Una visión minimalista”*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas. (42), 1988.

GARCÍA Villa, Juan Antonio. *“¿Cuál es el número ideal de diputados locales?”*. OEM. El Sol de México; [En línea] México, 10 de agosto de 2008. Disponible en: www.oem.com.mx/oem/notas/n807423.htm 10/05/2012

GEÓGRAFO SUBJETIVO. *“Territorialidad y proporcionalidad. El Congreso de los Diputados”*. Geografía Subjetiva. Realidad subjetiva, espacio subjetivo. [En línea]: Martes 14 de julio de 2009. [fecha de consulta: 17 Mayo 2012]. Disponible en: <http://geografia-subjetiva.com/2009/07/14/territorialidad-proporcionalidad-congreso/>

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. [En línea]. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshistpdf/1917.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística. [En línea] [fecha de consulta: 17 Mayo 2012]. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do> 17/05/2012

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, Censo 2010. [En línea] Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx?>

NEIRA, Enrique. *“Democracia como forma de vida”*. [En línea] Disponible en: <http://www.enrique-neira.com/español/Analisis-Opiniò/Ideologias/Democracia-como-forma-de-vida.htm>

Periódico Excélsior.[En línea] Disponible en: <http://www.diario-cambio.com.mx/2012/mayo/monitoreo/180512-11.htm>

Todo el poder para la asamblea! Comunidad y participación en la democracia ateniense. Antiqua, jornadas sobre la antigüedad. [En línea] Gipuzkoakultura.net, 2012ko uztailak 11, asteazkena. [fecha de consulta: 11 julio 2012]. Disponible en: http://antiqua.gipuzkoakultura.net/democracia_ateniense_pedro_lopez_barja_de_quiroga_division_poderes_eu.php

Wikipedia la Enciclopedia Libre. [En línea] [fecha de consulta: 17 Mayo 2012]. Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Asamblea_de_Madrid, 17/05/2012

LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS EN MATERIA ELECTORAL

*Carlos Manuel Rosales**
*Erik Estrada Herrera***

SUMARIO

Introducción; Democracia y financiamiento político; Objetivos del financiamiento; Tipos de financiamiento; Fiscalización de los recursos económicos de los actores políticos; Objetivos de la fiscalización; Clasificación de los mecanismos de fiscalización; Fiscalización de los partidos políticos en México; Sanciones relevantes del sistema de fiscalización electoral mexicano; Conclusiones; Bibliografía.

* Doctorado en Derecho del programa Mecesus de la Universidad de Chile. Maestro en Estudios Internacionales por la Universidad de Barcelona. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

** Actualmente Jefe de departamento de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Auxiliar de mandos medios en la Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales del Tribunal Electoral Del Poder Judicial De La Federación.

Cuenta con Diplomado en Derecho Electoral y Parlamentario por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la misma institución.

Recibido: 21 de mayo de 2012
Aprobado: 30 de octubre de 2012

RESUMEN

A partir del establecimiento moderno de la democracia, se ha hecho indispensable definir cuáles serán los mecanismos legales para obtener recursos económicos por parte de los actores políticos. Este trabajo analiza las fuentes de financiamiento para las actividades electorales de los actores políticos.

Palabras clave: Democracia, partido político, financiamiento, fiscalización.

ABSTRACT

From the modern establishment of democracy, it has become indispensable to define which will be the legal mechanisms to be able to obtain economic resources for the political actors. This work analyzes the sources of financing for the electoral activities of the political actors.

Keywords: *Democracy, political party, financing, taxation.*

Introducción

La democracia es el sistema político que se ha instalado y consolidado en la mayoría de los países occidentales. Pero no basta con establecer mecanismos de participación para acceder al poder de manera pacífica, también es necesario que haya una competencia pluralista, transparente y competitiva.

Entonces, tenemos por un lado el factor material de la competencia electoral que será realizada por ciudadanos que participan ejerciendo su derecho de sufragio.

Por otro lado, tenemos los factores cualitativos de cómo será llevada la elección, ya sea por ciudadanos independientes o agrupados y organizados en partidos políticos, con el objetivo de presentar sus ofertas en el mercado político, bajo las condiciones y garantías establecidas previamente. De esta manera, se construyen los elementos para la participación política de la sociedad civil,¹ por lo que se hace necesaria y fundamental, la participación tanto de los actores políticos como de los ciudadanos en los procesos democráticos.

Sin embargo, no es suficiente la participación de la población, sino que también se debe establecer un conjunto de normas, para que las elecciones sean justas, en el que cada, uno dentro de su espacio de actuación, se sujete a las reglas del juego.²

Este trabajo pone énfasis en uno de los factores de la contienda electoral: la cuestión del control y la vigilancia del financiamiento de los Partidos Políticos (PP). Esto lo realizo a partir de la argumentación de que al contar con un estricto sistema de fiscalización a los recursos de los partidos políticos y un sistema eficiente de sanciones, se obtendrá una mayor consolidación de la democracia.

Por lo que primero, se mostrará la importancia y objetivos de la relación entre el sistema democrático y el financiamiento de los PP,

¹ El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo. COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. "Justicia Electoral". *Revista Jurídica Jalisciense*. Año 8, (1):48, México, 1998.

² LINZ, Juan José. "Problems of democratic: Transitions and Consolidation". USA, Ed. The Johns Hopkins University Press, USA, 1996. pp.45-49.

para poder denotar la relevancia de esta función en un sistema electoral y sobre todo, determinar por qué es importante el control de los recursos económicos en los sistemas democráticos contemporáneos.

Asimismo, este trabajo averiguará el origen, naturaleza y fundamentación de la fiscalización de los partidos políticos y los fines cuando se implementaron estos tipos de control. También, se elucidará sobre su clasificación para descubrir si estos controles son suficientes para vigilar la actuación de los PP, para poder diagnosticar las fortalezas, vulnerabilidades y tareas pendientes en materia de fiscalización de los partidos políticos, en particular se exhibirá el sistema de fiscalización electoral mexicano. Por último, se presentará un conjunto de conclusiones sobre el tema de la fiscalización de los recursos financieros en los sistemas democráticos.

El objetivo del presente trabajo es demostrar que a partir del establecimiento de un eficiente sistema de fiscalización y de la aplicación de un estricto sistema de sanciones a los partidos políticos, se tendrá como consecuencia, el fortalecimiento y la consolidación del sistema democrático. Por lo que es menester comenzar explicando el origen de la relación entre la democracia y el financiamiento político.

Democracia y financiamiento político

La democracia es el régimen de la libertad política y de la participación ciudadana, en el que los ciudadanos seleccionan libre y deliberadamente a sus autoridades, delegándoles el poder público.

Para Jesús Orozco, la discusión actual, grosso modo, se centra en dos grandes concepciones de la democracia: la procedimental (también, llamada minimalista) y la sustantiva (denominada maximalista).³

Norberto Bobbio consideró a la democracia con base en tres principios básicos: primero, como un conjunto de reglas (primarias o

³ OROZCO Henríquez, José de Jesús. "Justicia Constitucional electoral y democracia en México". *Anuario Latinoamericano de Justicia Constitucional*. (7):331 Ed. Centro de estudios políticos y constitucionales, España, 2003.

fundamentales) que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones y mediante qué procedimientos. Segundo, Bobbio estimó, que un régimen es tan democrático, cuanto sea mayor la cantidad de personas que participan directa o indirectamente en la toma de decisiones; y por último, el profesor florentino advirtió que las elecciones a efectuarse, deben ser reales.⁴

Para Michelangelo Bovero, la democracia directa es aquella en la que los ciudadanos votan para determinar, ellos mismos, el contenido de las elecciones colectivas, como en la democracia de los antiguos griegos.⁵

Joseph Schumpeter define a este sistema político como: “la ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas, por la que algunos individuos, adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva, por el voto del pueblo”.⁶

Así, para la concepción minimalista de la democracia, el método democrático es un procedimiento decisorio, en el que los individuos llegan a tener un poder decisorio mediante una lucha competitiva por el sufragio popular.

En este trabajo, nos enfocaremos desde el aspecto procedimental de la democracia:⁷ el deber del Estado de garantizar que el ciudadano emita su voto libre de interferencias, y por otro lado, vigilar y controlar que los actores políticos que contiendan por el poder, se encuentren en igualdad de circunstancias.

Este mecanismo de participación ciudadana nos permite elegir a las autoridades públicas, lo que se denomina: democracia representativa (o también conocida como democracia indirecta).

Así, para el profesor Bovero, la democracia representativa es aquella “en la que los ciudadanos votan para determinar quién deberá tomar las decisiones colectivas, o sea, para elegir a sus representantes”.⁸

⁴ BOBBIO, Norberto. “*El futuro de la democracia*”. México, Ed. FCE, 1998. p.21.

⁵ BOVERO, Michelangelo. “*Los adjetivos de la democracia*”. México, Ed. IFE, 1997. p.17.

⁶ SCHUMPTER, Joseph A. “*Capitalism, Socialism and Democracy*”. New York, Ed. Harper and Row publishers, 1942. p.269.

⁷ Vid, SARTORI, Giovanni. “*Partidos y sistemas de partidos*”. España, Ed. Alianza, 2000. También, SARTORI, Giovanni. “*¿Qué es la democracia?*” México, Ed. Taurus, 2003.

⁸ BOVERO, Michelangelo. *Op. cit.*, p.17.

Por lo que la democracia representativa se materializa cuando los ciudadanos eligen a sus representantes por medio de elecciones reales. Esta autoridad representativa tendrá el deber de cumplir sus compromisos de campaña y deberá materializar la voluntad de su electorado.⁹

Es importante mencionar que esta forma de participación política ha sido adaptada por la mayoría de los sistemas democráticos actuales, porque tiene como principio justificativo que “el igual derecho para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa”.¹⁰ La democracia, pues, se transforma en representativa y el sistema representativo, es la forma más habitual de la democracia.¹¹

El mecanismo para que la democracia representativa se materialice y organice es por medio de los partidos políticos. Pues como lo señala Giovanni Sartori, los partidos políticos no son facciones, lo que significa que los partidos políticos son un instrumento para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado; asimismo, los partidos son medios de expresión, porque tienen funciones representativas, expresan una idea política y canalizan la voluntad del pueblo.¹²

Los partidos políticos después de su nacimiento en el siglo XIX se convirtieron en el instrumento para poder acceder pacíficamente al poder. Sin embargo, al mismo tiempo se expandía su tamaño y necesidades, para dejar de ser partidos de cuadros y, pasar a convertirse en partidos de masas. Por lo que necesitaron de recursos cada vez mayores para dar a conocer sus ofertas políticas a la ciudadanía. De esta manera, los partidos comenzaron a financiar sus gastos por medio de cuotas entre sus afiliados y donaciones de simpatizantes.¹³

En las democracias contemporáneas, los partidos políticos son el vínculo para el acceso al poder por parte de los ciudadanos. Por

⁹ ROSENTHAL, Alan. “*Republic on trial: The case for representative democracy*”. USA, CQ Press, 2003. p.1.

¹⁰ CIENFUEGOS Salgado, David. *Justicia y Democracia*. México, Ed. El Colegio de Guerrero, 2008. p.187.

¹¹ OJESTO Martínez Porcayo, José Fernando. “*Poder, derecho y jueces: la jurisdicción como participación política*”. En: Testimonios sobre el desempeño del TEPJF. México, 2003. pp.466-467.

¹² SARTORI, Giovanni. “*Partidos y sistemas de partidos*”. España, Ed. Alianza, 2000. pp.51-57.

¹³ CORDOVA Vianello, Lorenzo y SALAZAR Ugarte, Pedro. “*Constitución, democracia y elecciones*”. México, Ed. UNAM, 2007. p.96.

lo que éstos requieren de una organización, conservar una propuesta política y su participación en las elecciones para competir por la conquista del voto. Éstas son actividades que necesitan de recursos financieros.

De esta manera, la financiación de los actores políticos se justifica por la necesidad de que tanto partidos como candidatos, puedan contar con los medios necesarios para poder competir en temporadas electorales (periódicas), y poder obtener o retener representación en los poderes políticos (especialmente Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) y, que en épocas de inactividad electoral, los partidos puedan mantener su estructura y su organización.¹⁴ Pero veamos de manera más profunda este tema.

Objetivos del financiamiento

El financiamiento de los partidos políticos aparece cada vez más como un denominador común de las democracias pluralistas contemporáneas.¹⁵ Así, el financiamiento se ha convertido en una discusión nacional e internacional cada vez más sofisticada y cada vez más determinante de la calidad de vida política de los países.¹⁶

Los partidos políticos necesitan fondos para competir y difundir sus propuestas y proyectos, y así, jugar sus roles de manera efectiva en el proceso democrático, especialmente el papel de los partidos de oposición, para hacer contrapeso ante el partido en el poder.

Actualmente, es inevitable observar el vínculo que existe entre el dinero y los representantes de la clase política, lo que ha traído el conocimiento de diversos escándalos en las elecciones o en la toma de decisiones de los dirigentes políticos.¹⁷

Uno de los objetivos de fijar mecanismos legales para obtener recursos a los partidos políticos, es el de establecer una competencia más equitativa. Pues, si tenemos una contienda en la que uno de los

¹⁴ KOOLE, Ruud y NASSMACHER, Kart-Heinz. *Op.cit.* pp. 208 y MARÍN, Félix. “España”. En: Dinero y contienda político-electoral. *Op. cit.*, p.281.

¹⁵ MBODJI, El Hadji. *Op.cit.*, p.144.

¹⁶ CARRILLO, Manuel, LUJAMBIO, Alonso, NAVARRO, Carlos y ZOVATTO, Daniel. “Dinero y contienda política”. *Op.cit.*, p.11.

¹⁷ *Idem*, p.8.

competidores cuenta con alguna ventaja, se rompería el equilibrio democrático, pudiendo contaminar el proceso electoral, manipulando la voluntad soberana y/o manejando a las autoridades responsables de vigilar y calificar las elecciones.¹⁸

También, una de las metas al establecer un sistema de financiamiento es conocer las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y egresos, y que éstas sean conocidas públicamente. Porque, si hubiese recursos provenientes de los contribuyentes (erario público), se debe garantizar a los ciudadanos que estos recursos están bajo los principios de transparencia y de control.¹⁹

Tipos de financiamiento

Todo sistema de financiación política debe escoger entre tres escenarios: financiación pública, financiación privada o un sistema mixto, resultado de la combinación de las primeras dos opciones.²⁰

Alan Ware cataloga en siete las fuentes de financiamiento, para las actividades de los partidos políticos: “1) contribuciones individuales; 2) patrocinios; 3) grupos de interés que financian mediante grupos laborales, grupos estudiantiles, conglomerados empresariales; 4) contribuciones de fuentes extranjeras; 5) exacciones de los salarios de funcionarios públicos; 6) recursos de capital o de inversión de los partidos, y; 7) suscripciones de membresía y además, en muchos países, existe financiamiento estatal para los partidos políticos”.²¹ Por lo importancia del tema, analizaré brevemente los principales mecanismos de financiamiento político, comenzando con el financiamiento público.

Una razón importante para el establecimiento del financiamiento público, ha sido la convicción de que los partidos políticos juegan un papel trascendental en los sistemas democráticos representativos, por lo que el Estado debe asegurar que ellos dispongan del apoyo y

¹⁸ *Idem*, p.21.

¹⁹ *Vid.* HERMES, Guy, ROUQUIÉ Alain y LINZ J. Juan. “*Para qué sirven las elecciones*”. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

²⁰ ZOVATTO, Daniel. “*América Latina*”. *Op. cit.*, p.51.

²¹ JAIN, Randhir. “*Asia*”. *Op.cit.*, p.100.

los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario o electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático.²²

Los motivos que sustentan el financiamiento público a los partidos son los siguientes: transparentar el origen de los recursos; garantizar la independencia de los partidos; contar con condiciones adecuadas de equidad en la competencia; y, evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.²³

Las ventajas de establecer un sistema de financiamiento público: “1) lograr y mantener que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su independencia financiera con centros o grupos de poder económico, social o institucional; 2) garantiza el principio de equidad en las condiciones de la competencia política; y 3) logra que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y egresos, corran por vías transparentes y conocidas”.²⁴

Por lo que el establecimiento de financiamiento público tiene como meta intentar que haya una competencia electoral más equitativa, conocer el origen de los recursos obtenidos por los dirigentes y concursantes a los cargos públicos. Y subsecuentemente, disminuir las posibilidades de que haya futuros casos de corrupción entre la clase política y los grupos que aportaron recursos a sus campañas electorales.²⁵

El financiamiento público se integra de los recursos provenientes del presupuesto del Estado. Estas prerrogativas pueden ser en dinero o en especie, i.e. como el pago del importe postal, el préstamo de bienes muebles, exenciones fiscales, etc.

Por otro lado, el otro principal mecanismo para que los partidos políticos puedan obtener mayores recursos es por la vía del financiamiento privado. Esta clase de financiamiento es el recurso legítimo proveniente de los particulares, que tiene la capacidad de promover

²² En América Latina, la doctrina mayoritaria se inclina a favor de la tesis que califica a los partidos políticos como asociaciones privadas, pero que cumplen funciones públicas o de interés general, debiendo por tanto, ser sujetos pasivos de financiación pública.

²³ WOLDENBERG, José. “*Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos, nuevos retos de la autoridad electoral*”. En: Democracia interna y Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. *Op. cit.*, p.20.

²⁴ *Idem*, pp.20-21.

²⁵ ZOVATTO, Daniel. “*América Latina*”. *Op. cit.*, pp.50 y 51.

los puentes de contacto entre la sociedad y los partidos políticos. Por lo mismo, se entiende que incita a una mayor identidad de los partidos a la voluntad de sus afiliados o simpatizantes, porque estos contribuyentes pueden retirarles no sólo su preferencia política, sino sus aportaciones en cualquier instante.²⁶

El financiamiento privado se enfoca en la cuestión de quién y cuánto puede contribuir legalmente a los partidos o candidatos. Existen tres instrumentos para obtener contribuciones voluntarias de los particulares: las cuotas de sus afiliados, las donaciones y, en algunos casos, los créditos de entidades financieras.²⁷

Para muchos partidos, las contribuciones individuales de simpatizantes acaudalados y de las corporaciones han sido una fuente tradicional de su financiamiento. Las contribuciones en especie, como servicios voluntarios, préstamo de autos, bienes inmuebles en comodato, formación de vallas, etc. debe ser mencionado en los informes contables, aunque su valor no puede calcularse de manera adecuada.²⁸

El término general “contribución” se le otorga a los diferentes tipos de donaciones. Una donación puede ser una contribución de un individuo que apoya a determinado partido o candidato. Un segundo tipo de donación que puede ser mucho más cuantiosa, es la aportación hecha por una corporación, un grupo de interés o un donante institucional, que desea “comprar” la posibilidad de acceder a los políticos o de influir sobre una política específica. Además, existe un tercer tipo de donación, la “voluntaria”, ésta puede ser dada a cambio de favores políticos, como un cargo, un contrato o una licencia pública.²⁹

De forma más específica, el financiamiento privado lo podemos clasificar en cinco modalidades: “a) membresías de los afiliados; b) donaciones individuales; c) donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindi-

²⁶ WOLDENBERG, José. “*Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos, nuevos retos de la autoridad electoral*”. En: Democracia interna y Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. *Op. cit.*, p.24.

²⁷ *Idem*, p.25.

²⁸ *Idem*, p.214.

²⁹ *Idem*, p.215.

catos, unión de comerciantes); d) créditos; y e) actividades del partido que generan algún tipo de utilidad”.³⁰

Pero, no solamente los mecanismos de financiamiento público y privado son los más importantes. También, los ciudadanos que tengan adhesión o simpatía por un candidato podrían aportar o donar libremente en una campaña política, por lo que no se contaría con un sistema eficaz para vigilar este mecanismo de aportación a los recursos fiscalizados y controlados por los partidos políticos o las autoridades. Esto la doctrina norteamericana, lo ha denominado *soft money* (dinero blando).³¹

Estos “gastos independientes” se hacen en forma paralela a las finanzas de los partidos, y se pueden realizar por ciudadano(s) o grupo(s) a favor o en contra de algún candidato.³² Estos gastos forman un ingreso, en un sentido no registrable para los partidos políticos; sin embargo, en los hechos son un patrocinio que reciben y que no está sujeto a registro o control alguno.³³

Este gasto independiente es una erogación en mensajes o recursos, dirigidos a lograr la elección o la derrota de un candidato claramente identificado; además de ser un gasto realizado sin la anuencia y sin consulta de algún candidato, sus representantes o su comité encargado de la elección. Por otro lado, existe la publicidad temática, ésta se refiere a los gastos que realizan los ciudadanos o una corporación con el objetivo de difundir su postura en un asunto específico, sin hablar claramente a favor o en contra de un candidato.³⁴

Fiscalización de los recursos económicos de los actores políticos

El establecimiento de cada sistema electoral depende de las circunstancias históricas, políticas y sociales de cada país. Por lo mis-

³⁰ ZOVATTO, Daniel. *Op. cit.*, p.66.

³¹ WOLDENBERG, José. “*Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos, nuevos retos de la actividad electoral*”. *Op. cit.*, p.28.

³² Vid. ROSALES, Carlos Manuel. “¿Qué es el dinero blando?”. *Quid Iuris*. (10), 2009. México, Ed. Tribunal Electoral de Chihuahua.

³³ WOLDENBERG, José. *Op. cit.*, pp.28 y 29.

³⁴ ALEXANDER, Herbert. “EEUU”. *Op. cit.* p.342.

mo, la instauración de un sistema de financiamiento transparente y sujeto a control debe responder a las particularidades y necesidades de cada Estado y fundamentarse en una estrategia bien articulada, pues como advierte Dieter Nohlen, no existe un sistema electoral perfecto: “porque para resolver los problemas electorales, es fundamental, mencionar lugar y tiempo: la respuesta tiene que ser individual, dirigida a casos concretos”.³⁵ Por lo tanto, las soluciones son particulares, ninguna respuesta es universal: “se debe diagnosticar y resolver, con base en las circunstancias nacionales”.³⁶

De esta manera, cada sistema electoral debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos, con un fortalecimiento organizacional y técnico de instituciones de control, y la actitud vigilante de la sociedad civil comprometida con el control y la sanción de esos abusos.³⁷

Estas reglas del juego deben permitir la libre participación de los ciudadanos y otorgar los elementos para que haya competencias electorales honestas y transparentes.

Hoy en día, la relación actual entre elecciones y financiamiento de campañas políticas ha generado una mayor dependencia de los actores políticos para obtener en cada elección mayores recursos para la competencia electoral,³⁸ lo que ha provocado que los partidos políticos deban conseguir recursos superiores a los establecidos, trayendo efectos sobre la calidad de la elección y la legitimidad de las autoridades.³⁹

Por lo mismo, para evitar problemas en la emisión del voto y en la calidad de las elecciones, se han establecido un conjunto de disposiciones legales que tienen como misión limitar y fiscalizar el monto de recursos de los competidores electorales; así como transparentar

³⁵ NOHLEN, Dieter. *“El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico”*. México, Ed. UNAM, 2006. p.122.

³⁶ DONG, Nguyen Hoo. *“Justicia Electoral. Evaluación y perspectivas”*, p.42 y OROZCO Henríquez, Jesús, *“Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”*. Ambos trabajos están contenidos en: *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. México, Ed. TEPJF, 1999. p.52.

³⁷ ZOVATTO, Daniel. *“America Latina”*. En: *Dinero y contienda político-electoral*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE), 2003. p.91.

³⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. *“Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform”*. USA, Ed. Cambridge University Press, 1999.

³⁹ *Cfr.*, CHOMSKY, Noam. *“Perspectivas sobre el poder”*. Barcelona, Ed. El Roure Ciencia, 2001.

el origen de éstos, para poder asegurar y proteger la voluntad de los electores y al mismo tiempo, se fortalezca el sistema democrático.⁴⁰

La fiscalización tiene como meta que haya competencias electorales más justas, a través del control y vigilancia de los recursos utilizados por los partidos políticos. Por lo que la mayoría de las democracias contemporáneas cuentan con mecanismos para fiscalizar los recursos financieros de los postulantes a los cargos de representación popular.

Para el magistrado Jesús Canto Presuel, la fiscalización del financiamiento consiste en “el ejercicio de los medios establecidos por la legislación electoral, con el objeto de vigilar y asegurar que el financiamiento público y privado se obtenga y aplique conforme a lo establecido por la propia ley y en caso contrario aplicar las sanciones respectivas”.⁴¹

El objeto principal de estas normas de control y vigilancia es que se conozca la fuente de estos bienes y en caso de violación a estas normas, aplicar las sanciones correspondientes. El efecto secundario de estas normas fiscalizadoras es evitar competencias injustas, la compra de la voluntad del ciudadano, la manipulación de los medios de comunicación, etc. lo que se busca es que no sea el dinero el factor que domine la contienda electoral, de lo contrario, se generarían prácticas contrarias a los principios democráticos.

Por lo que se hace imprescindible la necesidad de contar con un sistema contralor del financiamiento de las campañas electorales que no esté bajo el control de un poder político, que sea imparcial en la aplicación de las leyes; pero también podría haber un exceso de legalidad, lo que podría socavar el concepto mismo de elecciones libres y justas.⁴²

El sistema de fiscalización será fuerte en la medida que lo permita la legislación. Este sistema será importante si las instituciones

⁴⁰ Los efectos nocivos que pueden existir en una elección, en la que el dinero sea un factor determinante de una contienda política son: clientelismo, corrupción, prebendas, recompensas económicas, etc. Asimismo, uno de los objetivos de estas normas fiscalizadoras, es evitar que factores externos intervengan en las elecciones.

⁴¹ CANTO Presuel, Jesús. “*Diccionario Electoral*”. México, Ed. TEQROO, 2008. p.42.

⁴² WALECKI, Marcin. “*Europa Central y del Este*”, *Op. cit.*, p.160.

encargadas de aplicar estas normas cuentan con los recursos materiales apropiados y dispongan del personal calificado, especialmente de auditores profesionales.⁴³

Por lo mismo, es primordial el establecimiento formal de sanciones. Sin embargo, esto no ha tenido una verdadera aplicación en Latinoamérica, ya que, en muy raros casos, se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos electos que se les haya comprobado haber infringido las disposiciones legales o la imposición de sanciones que disuadan la repetición de esa conducta.⁴⁴

En mi opinión, uno de los factores para consolidar y fortalecer el sistema democrático es contar con una fiscalización eficiente. Pues como señala José Woldenberg, en el tema del beneficio de la fiscalización de los recursos en las contiendas electorales: “que el dinero en la política tenga un manejo transparente y conocido conviene a todos, partidos y ciudadanos, y fortalece la democracia”.⁴⁵

Como ya se mencionó anteriormente, uno de los objetivos de obtener financiamiento es contar con recursos económicos para poder competir por el poder. Por lo mismo, las leyes deben contener una serie de principios para que haya una competencia lo más justa posible.

De esta manera, los lineamientos para una contienda electoral justa y competitiva son: i) igualdad de recursos materiales (estableciéndose un límite a los gastos de campaña. El monto dependerá con relación al cargo al que se aspira); ii) que éstos recursos hayan tenido un origen lícito; iii) que sea transparente y de conocimiento público, todas las erogaciones realizadas por los candidatos y/o los partidos políticos (y terceros); iv) la existencia de una autoridad independiente e imparcial que vigile, controle y califique que las elecciones se hayan desarrollado conforme a derecho y; v) la imposición de sanciones efectivas en caso de violaciones a las reglas del juego, para que no se repita esa conducta.

⁴³ NASSMACHER, Kart-Heinz. *Op. cit.*, p.267.

⁴⁴ ZOVATTO, Daniel. “*América Latina*” *op. cit.*, p.86.

⁴⁵ WOLDENBERG, José. “*Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos, nuevos retos de la autoridad electoral*”. *Op. cit.*, p.26.

Empero, la ambición de los dirigentes de la clase política y las lagunas legales que tienen las legislaciones electorales, han generado elecciones ilegítimas, no competitivas, inequitativas, etc., en donde la falta de control y de sanciones por el mal manejo de los recursos utilizados por los partidos políticos, sigue siendo uno de los temas pendientes en los sistemas democráticos.⁴⁶

Actualmente, ya no sólo se trata de obtener el poder, sino que ahora, se debe considerar la manera en cómo se ganó esa elección. Existe un punto determinante en materia electoral, hay que observar y calificar la manera en cómo se desarrollaron las elecciones. Esto significa que las elecciones hayan sido competitivas, sin ninguna ventaja entre los contendientes y con la correcta participación de todos los actores políticos y sociales.

Sin embargo en la práctica, el elemento para detectar errores, lagunas u omisiones en las normas sigue siendo el fracaso, el escándalo, la incompetencia o la inaplicabilidad⁴⁷ de las normas; porque éstas, no garantizaron y/o no tuvieron una correcta vinculación con la realidad; hecho que se manifiesta evidentemente en la ineficacia, insuficiencia u obscuridad en la actuación de los órganos jurisdiccionales.⁴⁸

Por lo mismo se hace fundamental contar con una institución que sea responsable de cuidar que las elecciones se hayan realizado conforme a la normatividad y se conserve el interés democrático de los ciudadanos. Una institución que fiscalice la actividad de los actores políticos y permita que sea la voluntad del soberano, la que determine su propio destino y no factores externos e ilegítimos, que podrían desviar el sentido de unidad de la nación. Esa es la importancia de la fiscalización en un orden democrático.

La relación entre dinero y política ha creado ciertos intereses que rebasan la importancia de elegir libremente a nuestros repre-

⁴⁶ ZOAVITTO, Daniel. *Op. cit.*, p.38.

⁴⁷ *Vid.* DERSHOWITZ, Alan. “*Rights from wrongs*”. USA, Ed. Harvard Press, 1988.

⁴⁸ K.D.Ewing considera que, “*el escándalo ha sido con frecuencia la partera de las reformas*”, esto ha tenido como consecuencia una serie de reformas, que han tenido como objetivo crear, (re)diseñar y (re)construir un mejor sistema electoral. “*Money, Politics and Law. A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada*”. EEUU, Ed. Oxford, 1992. p.8.

sentantes, por lo que se hace indispensable contar con una legislación que transparente, controle, vigile y sancione de manera eficaz y oportuna los recursos obtenidos por los dirigentes políticos y al mismo tiempo, se cuente con autoridades con un origen lo más prístino posible.

Es evidente que las campañas electorales cada vez son más costosas y pone a los partidos políticos frente al problema de recaudar cantidades cada vez más grandes de recursos financieros, instalándose la posibilidad al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del crimen organizado.⁴⁹

Por lo que se debe tener vigilado y controlado todas las aportaciones de todos los grupos sociales a los cuadros políticos. Esto es una tarea fundamental de los sistemas electorales actuales. Pues sólo si contamos con un sistema de financiamiento electoral bien fiscalizado, estaremos en posibilidades de contar con un sistema democrático fortalecido.⁵⁰

Por lo que se debe detectar y regular la propensión entre el dinero y los agentes políticos, pues estos factores se buscan mutuamente para aumentar sus respectivos espacios de influencia. Este binomio suele terminar en el encuentro de prácticas irregulares y abre la posibilidad a un proceso de toma de decisiones, caracterizadas por un dominio sin límite del dinero sobre las organizaciones políticas.⁵¹

La principal consideración al desarrollar reglas para el financiamiento de campañas es localizar las raíces que pudieran producir significativas amenazas de corrupción. Desafortunadamente y de manera constante, el financiamiento condicionado o de origen opaco de las campañas electorales es una de las principales causas de corrupción política.⁵²

⁴⁹ Por corrupción en el ámbito de la financiación política, se entiende el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través la violación de normas de derecho. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios que se realizan de forma encubierta e ilícita, a favor de un partido o candidato por una o más personas –natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público- con el fin de obtener un beneficio posterior.

⁵⁰ WOLDENBERG, José. Op. cit., p.17.

⁵¹ *Idem*, p.15.

⁵² ZOVATTO, Daniel. “América Latina”. Op. cit, p.38.

Esto ha generado un amplio debate sobre los principales sistemas para proteger de cualquier posible contaminación al voto y en forma general a las elecciones, en especial, los relativos a los instrumentos de que se dispone para hacer valer eficazmente y oportunamente, las regulaciones sobre el control y fiscalización de los recursos financieros.⁵³

Por lo mismo, es imposible soslayar la importancia de contar con un órgano público especializado en fiscalización electoral. Una institución pública independiente, autárquica, autónoma e imparcial, que genere certidumbre; con facultades para calificar de qué manera un candidato o un partido ganó determinado comicio, y poder comprobar si hubo factores para reflexionar que no hubo una competencia electoral justa, principalmente. Porque, las autoridades políticas sólo contarán con legitimidad en cuanto accedan al poder a través de elecciones justas, limpias y honestas, garantizado por un marco regulatorio apropiado y una autoridad que refrende esos resultados.

Pero veamos cuáles son las principales metas de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en un sistema democrático.

Objetivos de la fiscalización

El objetivo de la fiscalización “es diseñar y poner en práctica dispositivos que garanticen una mayor transparencia en cuanto al origen, manejo y aplicación de los recursos públicos o privados, que se encuentran a disposición de partidos políticos y candidatos”.⁵⁴

A grandes rasgos, podemos señalar que la misión de la fiscalización es:

- Establecer legalmente un sistema de fiscalización a los recursos electorales que utilizaron los actores políticos. Y en caso de violaciones a la legislación en comento, imponer sanciones que ejerzan el desistimiento de esas conductas, que lesionan al sistema democrático.

⁵³ CARRILLO, Manuel, LUJAMBIO, Alonso, NAVARRO, Carlos y ZOVATTO, Daniel. “*Dinero y contienda político-electoral*”. *Op. cit.*, p.11.

⁵⁴ *Idem*, p.10.

- Si hablamos de un sistema con límites de gastos electorales, vigilar que haya condiciones de igualdad entre los contendientes políticos, para que haya una elección más justa. En cambio, si tratamos con un sistema de libre aportación sin límite en los recursos obtenidos, se aspira a que sea de carácter público esta información y conocer a los donadores de esa campaña electoral.
- Conocer el origen y utilización de los recursos que emplearon los partidos políticos.

Si se cumplen con estos tópicos se tendrá una mayor legitimidad de las autoridades públicas y al mismo tiempo, se consolida y se fortalece el sistema democrático.

Clasificación de los mecanismos de fiscalización

Sobre el tema de la fiscalización de los recursos de los partidos, actualmente se cuenta con los siguientes mecanismos:

- Informes rendidos por los partidos políticos.
- Control de la autoridad designada para su fiscalización.
- Control ciudadano (esto por medio de la publicidad y del deber estatal de informar a los ciudadanos de los actos de la administración).
- Control político (este es el que ejercen los mismos actores políticos al vigilar la actuación de los contendientes, y en su caso denunciar las posibles conductas ilícitas).

A continuación, presentaré este tema desde la perspectiva de la normatividad electoral mexicana.

Fiscalización de los partidos políticos en México

México cuenta con una democracia representativa, esto significa que las autoridades políticas acceden al poder por la vía exclusiva del voto en elecciones libres, honestas y transparentes. Asimismo, México tiene un sistema de representación proporcional, esto per-

mite que las expresiones minoritarias cuenten con representación política en el parlamento nacional.

Los partidos políticos son un producto de la fórmula democrática de gobierno, que supone la pluralidad de corrientes políticas e ideológicas que coexisten en una sociedad. Estos deben y pueden expresarse intentando ganar adhesión de la voluntad ciudadana mayoritaria, la cual es la fuente legítima para ocupar los puestos de gobierno y legislativos.⁵⁵

El sistema electoral mexicano es de naturaleza pluralista y permite la exposición de ofertas de los partidos políticos. Estos entes de interés público son financiados principalmente por el Estado con el objetivo de que no tengan un interés privado en su composición, sino que sean el vínculo entre la ciudadanía y el acceso al poder, por lo mismo se privilegia el financiamiento público sobre el privado. Así lo señala la Constitución Política en su artículo 41, fracción A, de la fracción II:

“El sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”.

De manera complementaria, la legislación electoral nacional se encuentra compilada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En el artículo 38, inciso “o” de este Código, señala el uso que debe tener el financiamiento que recibirán los partidos políticos:

“Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades

⁵⁵ BECERRA, Ricardo. “*La reforma electoral de 1996*”. México, Ed. FCE, 1997. p.56.

enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código”.⁵⁶

Por lo mismo, se estableció un sistema de fiscalización, con el objeto de conocer, vigilar y controlar el destino de los recursos públicos y al mismo tiempo, conocer si hubo elecciones equitativas entre los contendientes políticos.

Esta fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones determinará el origen del dinero que usaron, cómo lo utilizaron y qué tan bien empleado fue. “A fin de cuentas, para los partidos políticos resulta de particular importancia, si la inversión realizada de los montos de financiamiento les retribuye una mejor posición entre los electores”.⁵⁷

Debo advertir que los partidos políticos tienen la obligación de permitir la intervención de las autoridades en sus finanzas, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.⁵⁸

La legislación electoral mexicana instauró una autoridad autónoma para realizar esta fiscalización denominada Unidad de Fiscalización de los Recursos de los PP. Este es un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.⁵⁹

El Director de la Unidad de Fiscalización será designado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE). Este funcionario deberá de cubrir un conjunto de requisitos⁶⁰ y, además, deberá comprobar una experiencia de cinco años en el área de fiscalización.⁶¹

⁵⁶ Participar conforme a lo dispuesto en la Constitución y el COFIPE, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

⁵⁷ AVANTE Juárez, Alejandro David. “*Problemas de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México*”. En: Democracia interna y Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. México, Ed. TEPJF, 2002. p.220.

⁵⁸ Artículo 38, inciso k) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008.

⁵⁹ Artículo 79, numeral 1 del COFIPE, *Idem*.

⁶⁰ De conformidad con lo previsto en el inciso d), del párrafo 1, del artículo 118 del COFIPE, *Idem*.

⁶¹ Artículo 80 del COFIPE. *Idem*.

El COFIPE señala cuales son las facultades de este órgano del IFE:⁶² [...]

a) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten, de conformidad a lo establecido en este Código;

b) Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;

c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;

d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;

e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;

f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

g) Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;

h) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;

i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

⁶² Artículo 81 del COFIPE. *Idem*.

j) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este Capítulo;

k) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en este Código

l) Revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores electorales, de conformidad a lo que establezca el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General;

m) Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de este Código;

n) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante la Unidad;

o) Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas a que se refiere el inciso anterior y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan. Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído;

p) Celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del Consejo General;

q) Prestar y recibir los apoyos establecidos en los convenios a que se refiere el inciso anterior;

r) Ser conducto para que las autoridades locales a que se refiere el inciso q) superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal, en los términos que señale el Reglamento;

s) Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con parti-

dos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones establecidas en este Código; y

t) Las demás que le confiera este Código o el Consejo General.
[...]

Asimismo, “el personal de la Unidad de Fiscalización está obligado a guardar reserva sobre el curso de las revisiones y auditorías en las que tenga participación o sobre las que disponga de información...”.⁶³

Aunado a lo anterior, “los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad de Fiscalización los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

a) Informes trimestrales de avance del ejercicio:

I. Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda;

II. En el informe será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda.

III. Si de la revisión que realice la Unidad se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. En todo caso los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad, y

IV. Durante el año del proceso electoral federal se suspenderá la obligación establecida en este inciso.

⁶³ Artículo 86, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, (COFIPE). Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008.

b) Informes anuales:

I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;

II. En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;

III. Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda;

IV. Los informes a que se refiere este inciso deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto; y

V. Las agrupaciones políticas nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado en la fracción I de este inciso y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable.

c) Informes de precampaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.

II. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña; y

III. Los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda;

d) Informes de campaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

II. Los partidos políticos presentarán un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año;

III. Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral; y

IV. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 229 de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones”.⁶⁴

Otro mecanismo de fiscalización a los recursos de los partidos políticos, es el control que pueden ejercer los ciudadanos por medio de la transparencia de los actos del Estado. Por lo que es menester, señalar la acepción de este principio:

“La transparencia viene a ser la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos y actos públicos. Pues una sociedad abierta debe garantizar el libre acceso a la información, favoreciendo de ese modo la transparencia del poder”.⁶⁵

Otro tipo de fiscalización a las actividades de los partidos, es la vigilancia que ejercen sus competidores políticos. El mismo COFIPE establece que:

“Un partido político, aportando elementos de prueba, podrá pedir al Consejo General del Instituto se investiguen las actividades de otros partidos políticos cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática”.⁶⁶

⁶⁴ Artículo 83 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (COFIPE). Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008.

⁶⁵ VILLANUEVA, Ernesto. “*Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México*”. México, Ed. UNAM-III, 2002. pp. 25-42. *Vid.* artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁶ Artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (COFIPE). Diario Oficial de la Federación, 14 de enero de 2008.

Para finalizar esta monografía, presentaré las sentencias más relevantes en el área de fiscalización, que han producido las autoridades electorales.

Sanciones relevantes del sistema de fiscalización electoral mexicano

En primer lugar, deseo mencionar la confirmación de la multa al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el año 2003, en la que se le impuso una sanción de mil millones de pesos, por la indebida utilización de recursos no reportados ante el Instituto Federal Electoral, en el denominado caso “Pemexgate”.

Otro caso paradigmático fue el conocido como: “Amigos de Fox”,⁶⁷ en el que se comprobó una doble contabilidad y la recepción de recursos provenientes del extranjero y de diversas empresas mercantiles, en un sistema de transferencia en cadena entre distintas personas.⁶⁸

El tema que destaca de estos casos, es que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció que el IFE sí contaba con atribuciones para acceder a la información protegida por los secretos bancarios, fiduciario y fiscal, en cuanto realizan funciones de control, vigilancia y sanción de recursos públicos que reciben los partidos políticos.⁶⁹

Por lo que el TEPJF facultó al IFE para controlar, vigilar, investigar y aplicar sanciones en materia de manejos de los recursos que utilizan los partidos políticos para cumplir sus finalidades. En esta sentencia, se incluyeron los conceptos abiertos de “autoridades hacendarias federales” para “finés fiscales” y, por tanto, en la salvedad sobre el sigilo de la información derivada de las operaciones bancarias y hacendarias que establece la ley.⁷⁰

⁶⁷ Vid, CÁRDENAS Gracia, Jaime. “*Lecciones de los asuntos Pemex y amigos de Fox*”. México, Ed. UNAM, 2004. CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro. “*Elección, dinero y corrupción*”. México, Ed. Cal y Arena, 2006.

⁶⁸ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-RAP-018/2003 y SUP-RAP-098-2001, respectivamente.

⁶⁹ PÉREZ Montes, Fermín. “*La consolidación del TEPJF*”. En: Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México. México, Ed. TEPJF, 2002. p.568.

⁷⁰ ESPINOZA Hoyo, Omar. “*El secreto fiscal, bancario y fiduciario de los recursos de los partidos políticos*”. En: Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. México, Ed. TEPJF, 2006. p.234.

Pues como lo señaló el ex magistrado del TEPJF Leonel Castillo: “En la responsabilidad administrativa se combinan la gravedad de los hechos y sus consecuencias, con las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución que los rodearon, así como el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción (el grado de intencionalidad o negligencia, así como trata de reincidencia), como presupuestos para la imposición de una sanción”.⁷¹

Con todo lo anterior, hemos analizado el tema del financiamiento de los actores políticos, en especial en México, por lo que para finalizar, expondré algunas conclusiones generales.

Conclusiones

1. La democracia sigue siendo la mejor forma de acceder al poder de manera pacífica. Sin embargo, el costo de la misma resulta en ocasiones cuantificable en metálico; sin importar el origen o los compromisos por obtenerlo por parte de los actores políticos, lo que ha repercutido en la legitimidad de los mismos.

2. El financiamiento de la política está condicionado a ciertas causas o realización de futuras promesas, que se adquieren en las campañas electorales. Si pensamos que ese financiamiento tiene aparejado ciertos compromisos, dónde queda realmente la voluntad del elector, cuál es el costo de los votos o descubrir si la democracia está a la venta.

3. Actualmente, tenemos esquemas privados, públicos o mixtos para que la clase política obtenga fondos para su promoción electoral. El punto es pensar qué sistema sería el mejor: uno financiado por parte de empresas privadas y ciudadanos independientes, uno en el que el Estado aporte los recursos económicos o talvez una fórmula mixta, en el que entes privados y el Estado puedan contribuir con los actores políticos. Bueno, todo dependerá de la historia de cada sistema electoral, para averiguar que es lo más conveniente.

⁷¹ CASTILLO González, Leonel. “*Los principios de proporcionalidad y responsabilidad*”. En: Partidos políticos: democracia interna y fiscalización. México, Ed. TEPJF, 2004. p.206. En ambos casos, los representantes de los partidos políticos trataron de desvincularse de las personas o militantes que habían cometido las violaciones a la normativa electoral. Sin embargo, el TEPJF estimó que esa desvinculación no podía darse, porque estas personas actuaron a favor de las campañas políticas de esos partidos.

4. Otro punto a considerar, es pensar si se desea tener una contienda competitiva limitando los gastos en las campañas electorales (equidad financiera), o un esquema de libre competencia y que los actores políticos adquieran sus recursos a través de sus propios medios, sin ningún límite (libertad para recaudar y erogar esos fondos).

5. El efecto del dinero en una campaña es difícil de determinar, pues aunque se gastará una cantidad exorbitante de recursos, es posible que no tenga impacto en el elector. Pues el ciudadano tiene el derecho a elegir libremente entre la oferta política y por tanto, tendrá la última decisión.

Bibliografía

BECERRA, Ricardo. *“La reforma electoral de 1996”*. México, Ed. FCE, 1997.

BOBBIO, Norberto. *“El futuro de la democracia”*. México, Ed. FCE, 1998.

BOVERO, Michelangelo. *“Los adjetivos de la democracia”*. México, Ed. IFE, 1997.

CANTO Presuel, Jesús. *“Diccionario Electoral”*. México, Ed. TEQROO, 2008.

CÁRDENAS Gracia, Jaime. *“Lecciones de los asuntos Pemex y amigos de Fox”*. México, Ed. UNAM, 2004.

CHOMSKY, Noam. *“Perspectivas sobre el poder”*. Barcelona, Ed. El Roure Ciencia, 2001.

CIENFUEGOS Salgado, David. *“Justicia y Democracia”*. México, Ed. El Colegio de Guerrero, 2008.

CÓRDOVA, Lorenzo y MURAYAMA, Ciro. *“Elección, dinero y corrupción”*. México, Ed. Cal y Arena, 2006.

CÓRDOVA Vianello, Lorenzo y SALAZAR Ugarte, Pedro, *“Constitución, democracia y elecciones”*. México, Ed. UNAM, 2007.

COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *“Justicia Electoral”*. Revista Jurídica Jalisciense, Año 8, (1):1998, México.

DERSHOWITZ, Alan. *“Rights from wrongs”*. USA. Ed. Harvard Press, 1988.

EWING, K.D., *“Money, Politics and Law. A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada”*. EEUU, Ed. Oxford, 1992.

LINZ, Juan José. *“Problems of democratic: Transitions and Consolidation”*. USA, Ed. The Johns Hopkins University Press, 1996.

NOHLEN, Dieter. *“El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico”*. México, Ed. UNAM, 2006.

OROZCO Henríquez. José de Jesús. *“Justicia Constitucional electoral y democracia en México”*. Anuario Latinoamericano de Justicia Constitucional, (7), Ed. Centro de estudios políticos y constitucionales, España, 2003.

PÉREZ Montes, Fermín. *“La consolidación del TEPJF”*. En: *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México: Ed. TEPJF, 2002.

ROSALES, Carlos Manuel. *“¿Qué es el dinero blando?”*. Quid Iuris, Ed. Tribunal Electoral de Chihuahua, (10), México, 2009.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *“Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform”*. USA, Ed. Cambridge University Press, 1999.

ROSENTHAL, Alan. *“Republic on trial: The case for representative democracy”*. USA, CQ Press, 2003.

SARTORI, Giovanni. *“Partidos y sistemas de partidos”*. España, Ed. Alianza, 2000.

SARTORI, Giovanni. *“¿Qué es la democracia?”*. México, Ed. Taurus, 2003.

SCHUMPTER, Joseph A. *“Capitalism, Socialism and Democracy”*. New York, Ed. Harper and Row publishers, 1942.

VILLANUEVA, Ernesto. *“Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México”*. México, Ed. UNAM-IIIJ, 2002.

VVAA. *“Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas”*. México, Ed. TEPJF, 1999.

VVAA, *“Dinero y contienda político-electoral”*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2003.

VVAA. *“Testimonios sobre el desempeño del TEPJF”*. México, Ed. TEPJF, 2003.

VVAA. “*Partidos políticos: democracia interna y fiscalización*”. México, Ed. TEPJF, 2004.

VVAA, *Democracia interna y fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*, Ed. IFE, México, 2006.

*LA PROBABLE INEJECUCIÓN
DE LAS SENTENCIAS
DE LA CORTE INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS**

*THE LIKELY NONPERFORMANCE OF JUDGMENTS
OF THE INTER-AMERICAN COURT
OF HUMAN RIGHTS*

*Eréndira SalgadoLedesma***

RESUMEN

En el ámbito internacional han evolucionado las obligaciones pactadas en los diversos instrumentos en materia de derechos humanos y los parámetros de interpretación y protección de los organismos que velan por su eficacia. Y si bien la suscripción de un tratado y el sometimiento a la jurisdicción de la Corte Interamericana son decisiones que un Estado adopta de forma potestativa en ejercicio de su soberanía; una vez signado aquél y aceptada ésta, el tribunal queda facultado para contrastar si se cumplen las obligaciones contraídas. En caso negativo dicta una sentencia reparadora, definitiva e inatacable. Ocasionalmente las reglas y criterios que rigen su actividad contenciosa son cuestionados; se argumenta incertidumbre en su competencia y extralimitación en sus atribuciones, pese a ello sus fallos se acatan. Sin embargo, Venezuela recién exploró un inusual recurso ante su Corte Suprema para inobservar una sentencia dictada en su contra.

Palabras clave: jurisdicción internacional, derecho subsidiario, jerarquía de los tratados, control de convencionalidad, tutela efectiva de derechos.

* Artículo publicado originalmente en: Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 26, junio-diciembre 2012, que forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma del México. **El presente es una reproducción íntegra del artículo contenido en dicha publicación.**

** Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt; Universidad Anáhuac México Norte.

Recibido: 1 de octubre de 2012
Aceptado: 30 de octubre de 2012

ABSTRACT

In the international arena have evolved the obligations agreed to at the various instruments in the field of human rights and the performance parameters and protection of the bodies to ensure its effectiveness. And while the signing of a treaty and the submission to the jurisdiction of the Inter-American Court are decisions that a State adopts the equation form within the exercise of sovereignty; once marked that and accepted this, the court is entitled to compare if it meet the obligations. In case negative dictates a judgment restorative, final and unassailable. Occasionally the rules and criteria that govern its contentious activity are questioned; it argues uncertainty in their competence and overstepping its powers, despite his judgments are compliant.

Descriptors: international jurisdiction, subsidiary law, hierarchy of the treaties, control of conventionality, effective protection of rights.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Los instrumentos de control previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) siguen siendo insuficientes para contener las arbitrariedades de las autoridades; bien por fallas en su diseño o por decisión de éstas. Contamos con múltiples remedios procesales —casi una docena de garantías constitucionales—, pero el recurso para la tutela de los derechos fundamentales se convirtió en una institución procesal añeja, mal sistematizada y sumamente compleja para cumplir los objetivos para los que fue creado.¹ La configuración del juicio de amparo resultó insuficiente para lograr la protección eficaz de los derechos humanos y motivó la necesidad de complementarlo con todo un sistema no jurisdiccional para su defensa. A tal fin se instituyó un ombudsman nacional y uno en cada entidad federativa dotados cada vez de mayores atribuciones así como diversas instancias protectoras del gobernado en sede administrativa.² El sistema de “defensores del pueblo” se complementó con el “amparo trasnacional”; instancia jurisdiccional a cargo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana) que posibilita verificar la actuación de las autoridades administrativas y ocasionalmente la conformidad de las determinaciones de los jueces a fin de contrastarlas con los mandatos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) para determinar si el Estado mexicano cumple o no con los compromisos internacionales en la materia; suele suceder que no, seis condenas lo evidencian. En este entorno, los doctrinarios suelen perderse en discusiones hipotéticas y los procesalistas privilegiamos la observancia de las reglas y los procedimientos. Y ambos “perdemos de vista” los objetivos para los cuales fueron diseñados los instrumentos de control. De los litigantes ni hablamos: entre más compleja sea la defensa les reditará mayores dividendos. Por ello, en la mayoría de los países de América Latina siguen siendo persistentes tanto las

¹ *Cfr.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Del amparo nacional al amparo internacional*, <http://www.enj.org/portal/biblioteca/civil/amparo/11.pdf>.

² *Cfr.* Salgado Ledesma, Erendira, *Defensa de usuarios y consumidores*, México, Porrúa, 2007, pp. 16-29.

arbitrariedades de los agentes estatales como la lucha de muchos por garantizar su vigencia efectiva. Surgen así dos preguntas obligadas: ¿cómo construimos mejores herramientas para la defensa de los derechos fundamentales?, y ¿cómo protegemos los derechos humanos para que no se conviertan en declaraciones carentes de firmeza? Su defensa tampoco ha estado exenta de cuestionamientos; algunos involucran tanto la jurisdicción de la Corte Interamericana como la actuación de algunos estados frente a sus resoluciones: ¿está obligado el Estado condenado a acatar cualesquier sentencia de la Corte, más allá de los compromisos signados? ¿Deben cumplirse los fallos si la Corte excediere su competencia y atribuciones y en ellos planteara determinaciones; no de naturaleza subsidiaria, sino esencial que se estimaran atentatorias de la soberanía del Estado suscriptor del tratado? Sus criterios interpretativos, ¿deben aplicarse de forma preeminente sobre la jurisprudencia de los tribunales nacionales? Las preguntas son muchas. El análisis y la discusión apenas iniciaron.

II. OBLIGACIONES INTERNACIONALES

Los estados crean y actualizan el derecho en los planos interno e internacional en ejercicio de su soberanía. Cuando han suscrito y ratificado alguna obligación internacional deben actuar asumiendo las responsabilidades que conlleva.³ Estas obligaciones se regulan por el derecho internacional; que se integra por acuerdos, costumbre internacional y principios generalmente aceptados por las naciones. En el ámbito multilateral se nutre de los acuerdos a los que lleguen los estados en ejercicio de su soberanía y en el marco de los organismos internacionales.⁴ México ha signado más de dos mil instrumentos internacionales; tan sólo en materia de derechos humanos contamos casi medio centenar; dentro de ellos destaca la Convención Americana que establece la aptitud de los estados suscriptores de sujetarse a la jurisdicción de la Corte Interamericana. México signó la Con-

³ Sepúlveda, César, *Derecho internacional público*, 2a. ed., México, Porrúa, 1964, p. 82.

⁴ López Bassols, Hermilo, *Derecho internacional público contemporáneo e instrumentos básicos*, México, Porrúa, 2003, p. 55.

vencción Americana el 24 de marzo de 1981 y aceptó la jurisdicción de la Corte el 16 de diciembre de 1998; consecuentemente, aquélla le obliga y quedó sometido a esta última.

III. TRATADOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

Salvo los temas en los cuales formuló reserva, México quedó obligado al puntual cumplimiento de las disposiciones de la Convención Americana. Su ámbito de protección complementa el orden interno; si no fuere así ¿qué razones habría para haberla adoptado? Consecuentemente, ante diferendos entre las obligaciones pactadas en este instrumento y las contenidas en la Constitución en materia de tutela de derechos humanos deben privilegiarse las del tratado, pues amplía las contenidas en la carta fundamental. Utilizo un ejemplo sencillo para ilustrar esta complementariedad: el artículo 17 de la Constitución establece como atributos de la jurisdicción que el servicio de justicia debe brindarse de forma pronta, completa, imparcial y gratuita por tribunales que estarán siempre expeditos (libres de trabas) dotados de independencia y autonomía. En tanto el artículo 25 de la Convención Americana establece el derecho de toda persona de contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces y tribunales competentes contra actos que violen sus derechos fundamentales. Pero no es lo mismo contar con un recurso para la tutela de los derechos humanos, a que dicho recurso quede al alcance de cualquier gobernado y sea efectivo para su tutela: que su ejercicio esté libre de obstáculos y cumpla con el fin para el que fue diseñado. Y es que diversas restricciones de índole procesal o económica llegan a desnaturalizar la eficacia de cualquier recurso debido a su complejidad o elevado costo. En otros casos no se cuenta con medios de impugnación de índole jurisdiccional en ciertas materias. Esta situación se presentó en México respecto de los derechos políticos, pues, hasta 1977, no se contaba con medios de contradicción que no fueran los radicados en sede política, los que habían demostrado su obsolescencia en un sistema de partido hegemónico. La situación varió por una condena de la Corte Interamericana que ordenó modificaciones a la legislación secundaria para introducir un medio de defensa a

fin de impugnar violaciones. Sobre el particular resulta aplicable lo expuesto por la Corte Interamericana en la opinión consultiva solicitada por la Comisión Americana el 10 de agosto de 1990, donde se expresa que la Convención Americana obliga a los estados a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella además de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción. A tal fin, deben tomarse las medidas necesarias para remover los obstáculos que posibiliten que los individuos disfruten de los derechos que en ella se reconocen: “La tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos constituye una violación del artículo 1.1 de la Convención”.⁵

Hoy día, en una tendencia que tiende a universalizar el contenido y la protección de los derechos humanos, las decisiones de la Corte Interamericana y de otros tribunales como la Corte Europea de Derechos Humanos suelen sobreponerse a las decisiones soberanas expresadas por cualquier Estado al suscribir una obligación internacional cuando se trata de lograr su eficacia; es el caso de las reservas, que en la actualidad deben analizarse bajo óptica diversa a la tradicional, pues, en algunos fallos, La Corte Interamericana ha declarado su invalidez, como ocurrió respecto de la formulada por el Estado mexicano al artículo IX de la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas.⁶ La justificación: con ella se negaría la posibilidad de castigar a los responsables de este tipo de delitos considerados crímenes contra la humanidad,⁷ una violación múltiple y continuada de numerosos derechos, lo que le quitaría al tratado la aptitud de conseguir sus fines: “la necesidad de asegurar que este

⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-11/90, del 10 de agosto de 1990, Excepciones al agotamiento de los recursos Internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b), Serie A, núm. 11, párrafo 34, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_11_esp.pdf.

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ejecutorias de Pleno, 1 de agosto de 2004 (Caso Sentencia ejecutoria de Pleno, Controversia Constitucional 33/2002), resultando sexto, 9. La reserva de México se sustentó en que la Constitución prevé el fuero de guerra en el artículo 13 y el artículo IX de la Convención estipula que los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado y excluye la jurisdicción militar, <http://supremacorte.vlex.com.mx/vid/ejecutoria-controversia-constitucional-26824698>.

⁷ Ambos, Kai (coord.), *Análisis comparado e internacional*, Alemania, GTZ-Embajada de la República Federal Alemana-Fiscalía General de la Nación-Temis, S.A.-Göerg-August-Universität, 2009, p. 245.

tipo de casos sean investigados ante las instancias competentes de conformidad con las obligaciones internacionales, trasciende los intereses de los Estados”.⁸

IV. JERARQUÍA DE LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

En el ámbito internacional existe consenso en la primacía del derecho internacional público respecto del derecho interno;⁹ preeminencia que deriva del hecho de que el Estado queda obligado por aquél, sea contractual o consuetudinario.¹⁰ La práctica y la jurisprudencia internacional han reconocido plenamente su supremacía.¹¹ En consonancia, diversas constituciones de países europeos y algunas de la región sostienen que las obligaciones pactadas en los tratados son parte del derecho federal y crean directamente derechos y deberes para los gobernados y estados. En cuanto a este rubro del análisis, la aparente subordinación del derecho interno (la Constitución) al derecho internacional (el tratado) no necesariamente implica la supremacía de este último respecto de aquélla. Si se trata de aplicar un tratado en materia de derechos humanos ni siquiera resulta relevante determinar si sus mandatos son previos o posteriores a la Constitución. ¡Me explico! Si una disposición contenida en un tratado amplía un derecho de libertad y con posterioridad, ya dentro de su vigencia, una modificación a la Constitución lo restringe, el Estado estaría faltando al compromiso que suscribió en ejercicio de su soberanía. Si la ratificación del tratado fuere posterior al precepto restrictivo constitucional, entonces el Estado quedó compro-

⁸ Corte IDH, Caso Radilla Pacheco vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2009, Serie C, núm. 209, párrafo 114.

⁹ Díez Velasco, Manuel de (coord.) *Instituciones de derecho internacional público*, 16a. ed., Madrid, Tecnos, p. 242. Subsisten dos corrientes doctrinales para situar las relaciones entre el ordenamiento jurídico interno y el ordenamiento jurídico internacional. Una sostiene que son dos órdenes jurídicos diferentes y separados en cuanto al proceso de Una sostiene que son dos órdenes jurídicos diferentes y separados en cuanto al proceso de formación. Otra, que coexisten en un solo sistema, pues hay unidad en el ordenamiento jurídico. Para aquella a fin de que un tratado sea aplicable en el orden interno debe transformarse en norma interna mediante un acto del legislativo; la otra, hasta en tanto sean conformes con la norma superior.

¹⁰ Cfr. Álvarez Vita, Juan, *Tratados internacionales y ley interna*, Perú, Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial-Fondo de Cultura Económica, p. 77.

¹¹ *Ibidem*. p. 78.

metido a aplicar las nuevas reglas que confieren mayor amplitud a los derechos de libertad. Estos cuestionamientos quedaron superados con la reforma que elevó la jerarquía de los tratados en el orden interno, los que ahora gozan de rango máximo de protección, y éstos, aun presuponiendo una aparente colisión con otras disposiciones de la carta constitucional, deben interpretarse bajo el principio pro homine (vehículo de interpretación e integración) favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de la persona humana para lograr el fin último que motiva la incorporación de un espacio de libertades protegido en el orden jurídico local: su plena eficacia.

Si los tratados se incorporan al sistema jurídico con rango constitucional no podrán tildarse de inconstitucionales, al menos aquellos que contengan disposiciones relativas a derechos humanos; sin embargo, tenemos el caso de Venezuela, donde la jerarquía constitucional del tratado no impidió problemas relacionados con su aplicación e interpretación, lo que derivó en la negativa de su máximo tribunal para que el Estado cumpliera la condena impuesta por la Corte Interamericana, al estimar que hacerlo violentaría su constitución y motivó su amenaza de renunciar el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos.

Pero ¿qué pasará hoy en nuestro ámbito con la nueva jerarquía del tratado? Con la sola decisión del Ejecutivo y del Senado quedan elevados a rango constitucional y la Suprema Corte ha sostenido que la Constitución no puede tildarse de inconstitucional; aunque cabe advertir que tiempo atrás, con apoyo en la Convención Americana, admitió un juicio de amparo por el que se controvertía la inconstitucionalidad de la propia Constitución por la probable afectación de los derechos humanos, debido a una reforma que se estimaba un retroceso en su protección,¹² lo que posibilitó la viabilidad del mecanismo de defensa con apoyo en el artículo 25 de la Convención Americana. Resultó puntual que la Suprema Corte determinara la admisión del recurso con apoyo en un tratado; si bien negó su proce-

¹² La modificación incidió en el artículo 41, fracción III, apartado A, g), párrafo tercero, que prohíbe a cualquier persona contratar propaganda en radio y televisión, lo que si bien limita el ejercicio de un derecho político, los quejosos estimaron que también restringía la libertad de expresión (derecho humano) regulada por el artículo 60. constitucional, *Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre de 2007.

dencia en cuanto al fondo al reiterar que: “El juicio de amparo, según su regulación actual, no es el conducto adecuado para ese fin”.¹³ Entonces, de forma implícita, reconoció que el tratado internacional sí lo era; estuviere o no elevado a rango constitucional, por virtud de su subsidiariedad.

V. SUBSIDIARIEDAD DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Cualquier Estado que forme parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos está obligado a observar los derechos fundamentales en su ámbito interno; brindar puntual cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención Americana y además debe acatar el conjunto de valores, principios y derechos reconocidos en éste y otros instrumentos internacionales que amplían la esfera de libertades de los gobernados, cuyo compromiso asumió; no sólo ante la comunidad internacional, sino frente a sus gobernados.¹⁴ El ejercicio del poder público en todo Estado constitucional de derecho no se justifica fuera de esta lógica. Estos valores y principios quedan sujetos a la interpretación de la Corte Interamericana al fallar los casos concretos y se recogen en su jurisprudencia firme; tal y como lo ha expresado en opiniones consultivas.¹⁵

La Convención Americana busca perfeccionar el derecho interno de los estados parte para maximizar la protección que consagra; ello se desprende de su preámbulo, que puede utilizarse para interpretar sus disposiciones acorde con criterios de la Corte Internacional de Justicia.¹⁶ El preámbulo justifica la ampliación de las normas de protección sobre derechos económicos, sociales y educacionales reconocidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos

¹³ Grupo Informativo Contexto, “Corte niega amparo a intelectuales contra ley electoral”, México, 28 de marzo de 2011, <http://www.grupocontexto.com/2011/03/28/corte-niega-amparo-a-intelectuales-contraley-electoral/>.

¹⁴ Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Sentencia del 26 de noviembre de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Voto razonado del juez ad hoc, Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf.

¹⁵ Corte IDH, “Otros Tratados”, Objeto de la Función Consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 1.

¹⁶ Palacios Treviño, Jesús, *Tratados. Legislación y práctica en México*, 3a. ed., México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001, p. 112.

de 1948, de la Organización de Naciones Unidas, y determina la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia a fin de hacer posible la realización del “ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria”.¹⁷ Se asevera que con este propósito se necesita la revisión o revocación de leyes nacionales que no estén conformes con sus estándares de protección, pues, “en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas”.¹⁸ Si ello es así, y no se cumple con esta adecuación, entonces el Estado, una vez firmada la Convención Americana, implícitamente otorga una “carta blanca” a la Corte Interamericana para que con motivo del conocimiento de cada causa pueda ordenar los “ajustes” que estime pertinentes a la legislación doméstica, aun y cuando sus determinaciones no se vinculen de forma directa con la reparación del daño sufrido por la presunta víctima (una objeción que algunos estados condenados han formulado). La Constitución se convierte así en un documento flexible que se irá adaptando paulatinamente según la evolución que los derechos humanos y su protección vayan logrando en el plano internacional; en ello consiste la *internacionalización* de estos derechos.¹⁹

Conviene recordar lo que la Corte Interamericana sostuvo sobre la naturaleza de los tratados sobre derechos humanos, en la Opinión Consultiva OC-2/82, del 24 de septiembre de 1982;²⁰ su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de la persona humana, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

¹⁸ Corte IDH, Caso Garrido y Baigorria vs. *Argentina*, Sentencia del 27 de agosto de 1998 (Reparaciones y Costas), párrafo 68.

¹⁹ Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, 7a. ed., Barcelona, Fontamara, 2011, p. 151, *La internacionalización de los derechos fundamentales; derechos humanos reconocidos en las normas de un sistema positivo, parte de la idea de que estos subsisten aun allí donde la legislación no los reconoce. Que tienen vigencia, incluso ahí donde se carece de instrumentos jurídicos y políticos para hacerlos cumplir, pues son derechos para todos: derechos de las personas en su conjunto y de cada uno aislado.*

²⁰ Corte, IDH, El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 74 y 75), Opinión Consultiva OC-2/82, del 24 de septiembre de 1982, Serie A, núm. 2 (1982), párrafo 29.

propio Estado como frente a los estados contratantes. Al aprobar estos tratados, los estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común asumen varias obligaciones, no en relación con otros estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción: “Los tratados concernientes a esta materia están orientados, más que a establecer un equilibrio de intereses entre Estados, a garantizar el goce de derechos y libertades del ser humano”.²¹

Acorde con las nuevas tendencias de interpretación de los tratados, si se asumieron obligaciones, las mismas deben cumplirse, aun a costa de adecuar los respectivos ordenamientos jurídicos internos a las *nuevas realidades*; no obstante que ello implique un “resquebrajamiento” de los criterios tradicionales en torno al concepto de soberanía (y rigidez de la Constitución).²² El Estado mexicano quedó situado ante esta disyuntiva con las sentencias de la Corte Interamericana en su contra por violaciones a los derechos humanos y ha optado por la adecuación normativa y el ajuste de criterios jurisprudenciales tradicionales, si bien no las ha cumplido de forma satisfactoria en su integralidad.

La elevación a rango constitucional de los tratados que contienen disposiciones atinentes a derechos humanos implica sólo el primer paso de un proceso que no se puede detener. La nueva orientación del control que plantea su aplicación directa de forma preferente respecto de otras disposiciones del derecho interno evitará condenas contra el Estado, pero resulta de mayor importancia pensar, de una buena vez, en el respeto pleno de la persona humana y de su espacio vital.

VI. OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO

Las estipulaciones de la Convención Americana se aplican en vía de socorro o subsidio en favor de cualquier persona que estime violentados sus derechos fundamentales. Si el Estado mexicano signa

²¹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-1/82, del 24 de septiembre de 1982, “Otros tratados”, Objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), solicitada por el Perú, párrafo 24.

²² Álvarez Vita, Juan, *op. cit.*, nota 10, p. 34.

y ratifica un tratado lo hace a partir de las disposiciones de su carta fundamental y porque como ente soberano desea asumir diferentes o mayores compromisos de índole protectora. Por ello, el derecho contenido en el tratado resulta necesariamente subsidiario del local: lo complementa (lo mejora). El *Diccionario de la Lengua Española* define el derecho subsidiario como “aquél que se aplica en defecto de otra norma”,²³ a fin de complementarla, más que para sustituirla. Y si lo perfecciona, no puede quedar ubicado con rango inferior, sino análogo o incluso jerárquicamente superior. Así, sus disposiciones de mayor amplitud protectora se utilizan para complementar las deficiencias de la normatividad interna —pues se incorporan a ella y gozan de igual jerarquía—,²⁴ o bien se recurre a ellas ante defectos habidos en la actuación de la autoridad estatal por actos u omisiones en la protección de los derechos humanos, pero referidos sólo al caso concreto: al individuo u organización que acudió ante su jurisdicción, pues la Corte Interamericana no realiza un análisis abstracto de la cuestión sometida a su competencia, sino a partir de afectaciones al derecho humano; ésta es otra tendencia de la jurisdicción transnacional que tiende a desplegarse. Lo anterior conviene tenerlo presente, pues otra corriente de pensamiento sostiene que no pueden utilizarse las disposiciones del tratado para sustituir la normatividad interna. Entenderlo así implicaría que el Estado habría otorgado un amplio aval a la Corte Interamericana para modificar su derecho interno, y conferirle tales facultades, en el caso de México, no queda al alcance del presidente de la República ni del Senado ni es propio del sometimiento a ninguna jurisdicción, mucho menos de aquella donde uno de los sujetos en el diferendo es un Estado soberano. Si bien la subsidiaridad, referida a la tutela de los derechos humanos, significa que la persona, dada su dignidad y fines trascendentales requiere que se les posibilite su pleno desarrollo. Por ello, todo Es-

²³ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua*, <http://www.rae.es/rae.html>.

²⁴ Sánchez-Cordero, Olga, *La Constitución y los tratados internacionales. Un acercamiento a la interpretación judicial*, México, Poder Judicial del Estado de Sinaloa, Supremo Tribunal de Justicia, 1999, pp. 29-34, La ministra sostiene que la Constitución sigue de manera excepcional el sistema de reenvío e incorporación a normas internacionales en determinadas materias, por lo que dicha normatividad queda comprendida en ella y, por ende, adquiere similar jerarquía, por ello cualquier conflicto que se suscitara entre las normas internacionales y normas de derecho interno tendría que resolverse en favor de las primeras.

tado está obligado a orientar las políticas públicas a fin de propiciar la igualdad de oportunidades y brindar tutela a los gobernados;²⁵ incluso en contra de sus propias estructuras y agentes. Bajo esta perspectiva, algunos jueces sostienen que “la Convención Americana y otros tratados de derechos humanos fueron concebidos y adoptados con base en la premisa de que los ordenamientos jurídicos internos deben armonizarse con las disposiciones convencionales, y no viceversa”.²⁶ Por tanto, no se puede esperar que dichas disposiciones convencionales se adapten o se subordinen a las soluciones de derecho constitucional o de derecho público interno que varían de país a país, sino al contrario.

VII. JURISDICCIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA

La Corte Interamericana es una institución jurisdiccional que forma parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la protección de las prerrogativas reconocidas en los diversos instrumentos internacionales: civiles y políticos.²⁷ En el desarrollo de sus atribuciones se sujeta a un Estatuto (O.A.S. Res. 448-IX-0/79, en vigor desde el 1o. de enero de 1980)²⁸ y dicta sus propias normas procesales; un tema cuestionado por algunos estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Sus actividades se rigen por un reglamento aprobado en el periodo ordinario de sesiones LXXXV del 28 de noviembre del 2009.²⁹ Como órgano jurisdiccional que debe pronunciar el derecho en los casos concretos sometidos a su conocimiento se apoya en la propia Convención Americana que rige su ámbito competencial y en el derecho internacional público.

Una vez aceptada su jurisdicción tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las

²⁵ Cfr. Adame Godard, Jorge, *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. P-Z, pp. 3005 y 3006.

²⁶ Corte IDH, Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, Sentencia del 5 de febrero de 2001 (*Fondo, Reparaciones y Costas*), *Voto concurrente del juez Antônio Augusto Cançado Trindade*, párrafo 4.

²⁷ García Ramírez, Sergio y Toro Huerta, Mauricio del, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Veinticinco años de jurisprudencia*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2607/4.pdf>.

²⁸ OEA, Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, <http://www1.umn.edu/humanrts/oasinstr/szo-as6cts.html>.

²⁹ Corte IDH, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm>.

disposiciones de la Convención Americana. Sus atribuciones son de índole consultiva y contenciosa (artículos 61, 62 y 63 de la Convención y artículo 2o. del Estatuto). A tal fin formula opiniones a solicitud de los estados miembros u órganos de la OEA respecto de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados protectores de derechos humanos y acerca de la compatibilidad entre los instrumentos internacionales en materia de protección y las leyes internas de un Estado. Esta función consultiva se sujeta a ciertos límites determinados por el propio tribunal:³⁰ sólo puede conocer sobre la interpretación de tratados en que esté directamente implicada la protección de los derechos humanos en un Estado miembro del Sistema Interamericano; resulta inadmisibles toda solicitud que conduzca a desvirtuar su jurisdicción contenciosa o debilitar o alterar el sistema o que incida en el menoscabo de los derechos de las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos; debe considerar las circunstancias de cada caso, y, si concluye que no es posible emitir su opinión, sin violentar sus límites y desnaturalizar su función consultiva, se abstiene de darla.

Su función jurisdiccional, como toda actividad de orden público, debe sujetarse a límites precisos y exige competencia estricta. Si la actuación consultiva tiene limitaciones, pese a que las opiniones no son vinculantes, con mayor razón las tendrá su competencia jurisdiccional dotada de *imperium*.³¹ El acceso a ésta se restringe a los estados que hayan aceptado su jurisdicción, lo que se realiza en el momento del depósito de la ratificación o adhesión o en cualquier momento posterior.

Dado que su participación como órgano de protección de los derechos humanos es de naturaleza coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho nacional, sus procedimientos se sujetan a diversos principios como la definitividad del acto ante la jurisdicción

³⁰ Corte IDH, Opinión Consultiva 1, “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, Corte IDH. (Serie A) No. 1 (1982), <http://www.derhumanos.com.ar/opiniones%20consultivas/opinion%20consultiva%2001.htm>.

³¹ Corte IDH, Opinión Consultiva 1. “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, Corte I.D.H. (Serie A) No. 1 (1982), <http://www.derhumanos.com.ar/opiniones%20consultivas/opinion%20consultiva%2001.htm>.

estatal: “Que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos”.³² No tiene caracteres de tribunal de apelaciones, pues no puede revisar las sentencias o decisiones de las autoridades nacionales, a menos que haya irregularidades dentro del proceso o se estimen habidas violaciones a los derechos humanos. Cualquier persona, grupo o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más estados miembros de la OEA pueden presentar peticiones, denuncias o quejas por violaciones cometidas por algún otro miembro. Éstas se presentan ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión Interamericana), órgano intermedio que decide qué asuntos llegan al procedimiento contencioso de la Corte Interamericana, y una vez en ésta, la víctima, familiares o sus representantes tienen derecho a participar en el juicio; aunque no siempre ha sido de este modo, pues las reglas inherentes a la capacidad procesal de la persona para demandar la efectividad de un tratado que establece prerrogativas en su favor también se están transformando, pues ni los derechos humanos ni su defensa pueden quedar subordinados a la decisión de los estados u organismos internacionales debido a su preeminencia.

VIII. ALCANCE DE SUS SENTENCIAS

Los estados parte se comprometen a cumplir sus resoluciones, pues tienen carácter definitivo e inapelable. Si el tribunal decide que hubo violación de un derecho o libertad protegidos dispone que se garantice al lesionado en su goce. También puede determinar la reparación de las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de los derechos y el pago de indemnizaciones o reparaciones. Dentro de aquellas susceptibles de satisfacerse a las víctimas o sus familiares destacan algunas que se han determinado recientemente en contra del Estado mexicano: garantía actual y futura que repara la inseguridad y la vulnerabilidad resultante de la vio-

³² Corte IDH, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, <http://www.cidh.org/basicos/basicos2.htm>.

lación cometida; indemnización por daños material y moral (integridad de la indemnización, costas procesales y lucro cesante); daño al proyecto de vida (lo que el ser humano ha decidido ser y hacer en su vida o lo que hace para ser),³³ que se compensa con una compensación en numerario; medidas de derecho interno contra actos de cualquier autoridad, por ejemplo, que no se modifique el estatus quo del asunto sometido a la jurisdicción así como la protección de la vida y la integridad física de la presunta víctima o de sus familiares y otras satisfacciones de carácter honorífico, como la construcción de memoriales en honor de las víctimas,³⁴ otro tema cuestionado.

Sin embargo, dada la naturaleza subsidiaria de las disposiciones contenidas en la Convención Americana así como de la Corte Interamericana como tribunal de equidad, ésta complementa sus decisiones con fuentes no escritas; como la jurisprudencia y los principios generales de derecho que observa toda nación *civilizada* ante insuficiencias que le permitan colmar lagunas jurídicas,³⁵ pues rige su actuación bajo el principio de plenitud hermenéutica que presupone que el orden jurídico constituye un todo normativo: “Un sistema continuo en el que no caben lagunas, fisuras o fallas que impidan regular necesaria y totalmente desde el punto de vista jurídico cualquier conflicto”.³⁶ Debido a ello, además de las condenas por daño material e inmaterial que posibilitan el restablecimiento del derecho y la reparación de los daños producidos por violaciones, en jurisprudencia firme ha sostenido el deber de los estados de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención Americana así como la obligación de construir un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de las obliga-

³³ Cfr. Fernández Sessarego, Carlos, “Deslinde conceptual entre “daño a la persona”, “daño al proyecto de vida” y “daño moral, <http://www.pucp.edu.pe/>. La jurisprudencia lo refiere una potencialidad actuante que permite decidir, elegir, entre muchas oportunidades o posibilidades de vida: la suma de quehaceres en el tiempo.

³⁴ Corte IDH, Caso González y Otras (“Campo algodón”) vs. México, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas y caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 de noviembre de 2009, Serie c, núm. 209.

³⁵ “Las fuentes no escritas del derecho europeo: el derecho subsidiario”, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114533_es.htm.

³⁶ Calvo, Julián, “La plenitud del ordenamiento jurídico-penal”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 15, julio-septiembre de 1954, p. 16, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/15/dtr/dtr2.pdf>.

ciones en la materia;³⁷ por eso exige que la conducta gubernamental se despliegue con amplitud para asegurar la eficacia de los derechos humanos.

El Estado queda obligado a cumplir todas y cada una de las prestaciones a que se le condene y dentro de los plazos fijados en los propios fallos; pero resulta pertinente formular algunas preguntas que ya han sido hechas en otras latitudes: ¿también debe cumplirlas si los fallos de la Corte Interamericana excedieren su competencia y atribuciones y en ellos planteara determinaciones, no de naturaleza subsidiaria, sino esencial, que se estimaran atentatorias de la soberanía del Estado? ¿Está obligado el Estado condenado a acatar cual-esquier resolución, más allá de los compromisos signados? Sobre este tópico, la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas ha sostenido de forma constante que el derecho interno no puede prevalecer ni sobre las obligaciones de un Estado según el derecho internacional consuetudinario ni sobre sus obligaciones según el derecho internacional convencional y, como consecuencia, no puede invocar frente a otro Estado su propia Constitución con la finalidad de sustraerse del cumplimiento de las obligaciones que le impone el derecho internacional y los tratados en vigor.³⁸ Ésta es la tendencia de la jurisdicción internacional, pero, los derechos y obligaciones que regula el derecho internacional, según interpretación de la Corte Interamericana, van más allá de los que el Estado aceptó espontáneamente en ejercicio de su soberanía; debido a ello incluso ha tenido por no puestas algunas reservas. Si bien podemos compartir este nuevo enfoque en las relaciones internacionales y en la disciplina científica que las rige o cuestionar la legitimidad de lo resuelto en cada caso bajo criterios tradicionales, resulta innegable que el Estado está obligado a su cumplimiento aun y cuando considere excesivos los términos del fallo en tanto lo ligue la vigencia del tratado y la obligatoriedad de la jurisdicción “transnacional” por tratarse de una decisión que no puede ser cuestionada jurídicamente.

³⁷ Cfr. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, núm. 1 y Caso Godínez Cruz vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, núm. 3, y Sentencia del 20 de enero de 1989, párrafo 175.

³⁸ Díez de Velasco, Manuel, *op. cit.*, p. 243.

Más aún, a ningún Estado o persona le conviene deslegitimar las atribuciones y actuación de la Corte Interamericana. El mismo derecho internacional nos señala la pauta a seguir: cumplir lo fallado y posteriormente denunciar el tratado si no se está en aptitud de responder a las obligaciones asumidas o si las condenas se estimaren pronunciadas con deficiente sustento o incluso sin él; pero, como lo afirma Modesto Seara: “Un Estado no puede ordenar su sistema jurídico interno sin tener en cuenta y respetar las normas jurídicas internacionales”.³⁹ Hoy, no sólo las de libre suscripción, sino incluso otras determinadas por la propia comunidad internacional en materia de protección a los derechos humanos. Agustín Carrillo complementa que este derecho implica limitaciones a la actuación del Estado en el orden doméstico y postula la existencia de una relación íntima y armónica entre el plano internacional y este último: “Dos ámbitos normativos con diferentes campos de aplicación y responsabilidades que cada día se vinculan más entre sí y que atienden a la complejidad de la comunidad internacional y al fenómeno de la globalización”.⁴⁰

Este fenómeno de globalización-mundialización de los fenómenos económicos y sociales también ha alcanzado al derecho, refiere Eduardo Ferrer Mac-Gregor: “Lo que ha propiciado el surgimiento de organismos jurisdiccionales supranacionales, en el ámbito regional e internacional, encargados de interpretar y resolver conflictos derivados de los diversos documentos suscritos por los Estados”.⁴¹

Hasta ahora, México está en vías de cumplimiento de las sentencias pronunciadas en este ámbito; si bien algunas de ellas han provocado cuestionamientos en cuanto al alcance de las obligaciones a su cargo así como de los términos de su cumplimiento. En la sentencia atinente al Caso Castañeda Gutman vs. los Estados Unidos Mexica-

³⁹ Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, 22a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 51.

⁴⁰ Maldonado Orozco, Jorge (coord.) *Derecho internacional público. Temas selectos para oficiales de la Armada de México*, México, Secretaría de Marina, Armada de México, 2010, p. 12.

⁴¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos como intérprete constitucional* (dimensión transnacional del Derecho Procesal Constitucional), p. 214, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/94/12.pdf>.

nos (6-viii-2008)⁴² se condenó al estado a realizar la adecuación de la legislación secundaria con la finalidad de contar con un mecanismo de defensa para la tutela de los derechos fundamentales de índole política, pues se consideró violado el artículo 25 de la Convención Americana que dispone como obligación de todo Estado, la necesidad de contar con un recurso o medio de impugnación: sencillo, pronto, gratuito y eficaz para la defensa de los derechos humanos (civiles y políticos). Las autoridades estatales negaron a la víctima el registro de su candidatura ciudadana para contender en la elección presidencial y, dado el diseño de la legislación electoral, de los medios de impugnación, así como de los criterios interpretativos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se le restringió el derecho de impugnar tal negativa bajo términos de eficacia.

La condena de la Corte Interamericana fue puntual, pulcra y atendible, pues, pese a que el artículo 99 de la Constitución mexicana incorporaba un juicio de protección con tal objeto, la jurisprudencia por contradicción del tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J.25/2002⁴³ había determinado que la única vía para impugnar leyes electorales era la acción de inconstitucionalidad, procedimiento no asequible a los ciudadanos; por tanto, el recurso se tornó ineficaz. A sabiendas de que faltaba a la verdad —o quizá en total desconocimiento del sistema de impugnación electoral—, el representante del Estado manifestó que la reclamación de la víctima resultaba infundada, pues el texto constitucional garantizaba la existencia de un recurso adecuado y eficaz para la atención de sus reclamos, lo cual era y sigue siendo inexacto.

Poco antes de que se dictara sentencia, el Constituyente Permanente reformó el artículo 99 de la Constitución para incorporar la aptitud del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para declarar la no aplicación de leyes electorales.⁴⁴ El representante del Estado solicitó que se decretara infundada y sin sustancia la petición

⁴² Corte IDH, “Caso Castañeda Gutman vs. México”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C, núm. 184.

⁴³ Tesis, P./J.25/2002, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV, junio de 2002, p. 81.

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

formulada por la presunta víctima, puesto que en el texto constitucional ya se habían desarrollado atribuciones que posibilitaban la garantía de los derechos electorales y el tribunal competente podía decretar la inaplicación de cualquier precepto legal que se estimare contrario a la carta fundamental; con ello —se adujo— se subsanaba la deficiencia que había provocado la reclamación, pero, aun y cuando la Corte Interamericana valoró positivamente la adecuación y la estimó un paso importante para la solución de la problemática llevada ante su competencia, no consideró que solucionara la cuestión de forma integral, sino hasta en tanto fuera armonizada con la legislación secundaria para lograr los fines que se reclamaban.⁴⁵ La sentencia ordenó que en un plazo razonable se completara la adecuación del derecho interno. En acatamiento se realizaron adecuaciones al artículo 189, fracción I, inciso e de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral a fin de dotar al tribunal electoral de atribuciones para conocer y resolver en única instancia y de forma definitiva e inatacable violaciones al derecho de ser votado en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos; aunque me parece que las adecuaciones realizadas siguen siendo incompletas.

En la sentencia dictada en el caso *González y Otras (Campo algodón) vs. México*;⁴⁶ que derivó de la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición y ulterior muerte de tres jóvenes mujeres cuyos cuerpos fueron encontrados sin vida en un campo algodón de Ciudad Juárez se le responsabilizó por la falta de medidas de protección a las víctimas y de prevención de sus crímenes; la falta de respuesta de las autoridades, la indebida diligencia en la investigación de los asesinatos y la denegación de justicia y falta de reparación adecuada.⁴⁷ La condena ordenó estandarizar los protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios pericia-

⁴⁵ Corte IDH, “Caso Castañeda Gutman vs. México”, *op. cit.*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo algodón”) vs. México*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).

les y de impartición de justicia utilizados para investigar delitos relacionados con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres con el Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas con base en perspectiva de género; implementar programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género y para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres dirigidos a funcionarios públicos; conducir eficazmente el proceso necesario para identificar, procesar y sancionar a los responsables de los asesinatos y levantar un monumento en memoria de las víctimas y en la ceremonia respectiva develar una placa donde se reconozca la responsabilidad internacional del Estado por los crímenes.

En el caso *Radilla Pacheco vs los Estados Unidos Mexicanos*⁴⁸ instaurado con motivo de la desaparición forzada del nacional a manos de elementos del Ejército, la sentencia estableció, entre otras, las obligaciones siguientes: conducir eficazmente la investigación y los procesos penales en relación con la detención y posterior desaparición forzada de la persona; continuar con su búsqueda efectiva y localización inmediata de ella o de sus restos mortales; realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad por los hechos y en desagravio a la memoria de la víctima en el que se hiciera referencia a las violaciones de derechos humanos en presencia de altas autoridades nacionales y familiares y se colocara una placa conmemorativa, además de adoptar reformas legislativas para compatibilizar disposiciones del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana para permitir que las personas afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso efectivo de impugnación de tal competencia y para compatibilizar la legislación penal federal con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas.

⁴⁸ *Idem.*

La sentencia pronunciada en el caso *Fernández Ortega y Otros vs. México*⁴⁹ también involucró la actuación de elementos del Ejército en la violación de derechos humanos así como fallas del sistema de procuración de justicia. La Corte Interamericana fijó diversas obligaciones; entre ellas: conducir en el fuero ordinario la investigación y el proceso penal por la violación de la víctima con el fin de determinar responsabilidades penales y aplicar sanciones; continuar con el proceso de estandarización de un protocolo de actuación para el ámbito federal y la entidad federativa respecto de la atención e investigación de violaciones sexuales acorde con parámetros del Protocolo de Estambul y en las directrices de la Organización Mundial de la Salud; implementar programas permanentes y obligatorios de capacitación y formación en derechos humanos para los miembros de las fuerzas armadas; otorgar becas de estudios en beneficio de las hijas de la víctima; facilitar recursos para que en la comunidad indígena se establezca un centro comunitario de actividades educativas en derechos humanos y de género; adoptar medidas para que las niñas de la comunidad cuenten con facilidades de alojamiento y alimentación que posibiliten su educación; asegurar los servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual, por instituciones dotadas de recursos materiales y personales suficientes, y realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional con relación a los hechos juzgados, además de adoptar reformas legislativas que compatibilicen las disposiciones del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia.

En el caso *Rosendo Cantú y Otra vs. México*,⁵⁰ la Corte Interamericana pronunció sentencia con motivo de violaciones diversas cometidas por elementos del Ejército y condenó al cumplimiento, entre otras, de las obligaciones siguientes: conducir en el fuero ordinario la investigación y el proceso penal las conductas violatorias de los derechos de las víctimas; continuar con el proceso de estandarización de un protocolo de actuación para la atención e in-

⁴⁹ Corte IDH, Jurisprudencia, Casos Contenciosos, www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf.

⁵⁰ Corte IDH, Jurisprudencia, Casos Contenciosos http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf.

vestigación de violaciones sexuales acorde con los parámetros establecidos en el Protocolo de Estambul y en las directrices de la Organización Mundial de la Salud; otorgar becas de estudios en beneficio de la víctima y su dependiente; continuar acciones de capacitación en derechos humanos para los integrantes de las fuerzas armadas y campañas de concientización y sensibilización de la población sobre la prohibición y los efectos de la violencia y discriminación; realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos y adoptar las reformas pertinentes para permitir que las personas afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso efectivo de impugnación de tal competencia así como reformas legislativas para compatibilizar disposiciones del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y con la Convención Americana.

En el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*⁵¹ se pronunció sentencia con motivo de la demanda que alegó responsabilidad del Estado por el sometimiento a tratos crueles, inhumanos y degradantes de las víctimas mientras se encontraban detenidos y bajo custodia de miembros del Ejército; por su falta de presentación ante algún funcionario que controlara la legalidad de la detención y por las irregularidades del proceso penal. En ella se establecieron, entre otras, las obligaciones siguientes: conducir la investigación penal de los hechos para determinar responsabilidades penales y administrativas; otorgar tratamiento médico y psicológico especializado y medicamentos a la víctima; adoptar reformas legislativas para compatibilizar las disposiciones del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y con la Convención Americana y contar con un recurso para impugnar el fuero militar.

Pueden advertirse las similitudes de las violaciones cometidas en perjuicio de los derechos humanos en las últimas sentencias ilustradas así como la coincidencia de los agresores: miembros de las fuerzas armadas que, en México, desde tiempo atrás, desarrollan

⁵¹ Corte IDH, Caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010, (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*).

tareas de seguridad pública y quedan sujetos a un fuero especial en términos del Código de Justicia Militar, lo que aunado al criterio interpretativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación inhibía juzgarlos por conductas delictivas bajo garantías judiciales de autonomía e independencia, pues se juzgaban por tribunales militares, al tiempo que se contravenía el criterio de la Corte Interamericana: “La jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria”.⁵²

Para dar los primeros pasos en el cumplimiento de la sentencia del caso Radilla Pacheco el alto tribunal, mediante consulta a trámite formulada en el expediente varios 912/2010 estimó necesario hacer precisiones acerca de los términos de la participación del Poder Judicial de la Federación en cuanto al alcance y modo de acatamiento, “a pesar de que no existe notificación formal”, en especial del apartado relativo a la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana para los jueces nacionales.

Tiempo atrás, la Corte Interamericana ya había resuelto la vinculación de sus sentencias para la totalidad de los órganos estatales; entre ellos los poderes judiciales, pues ejercen una función pública atribuida originariamente al Estado, cuando determinó que “cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin”.⁵³

El precedente se reiteró poco después en el Caso trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y Otros) vs. Perú, como refiere el juez *ad hoc* Eduardo Ferrer Mac Gregor-Poisot en su voto

⁵² Corte IDH, Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia del 23 de noviembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 273.

⁵³ Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia, párrafo 200 y Caso Escué Zapata vs. Colombia, párrafo 105.

⁵⁴ Corte IDH, Caso Almonacid Arellano vs. Chile, Sentencia del 26 de septiembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 124.

razonado en la sentencia pronunciada en el caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México:⁵⁴

Este Poder debe ejercer una especie de control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete último de la Convención Americana.

Derivado de la consulta se emitieron diversos criterios interpretativos que dieron un giro al sistema de control constitucional imperante en México, con larga tradición concentrada en sede de órganos del Poder Judicial de la Federación. Ahora, este sistema de control coexistirá con otro incidental o difuso: concentrado en acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto y difuso en todos los procesos ordinarios.⁵⁵ Con tal decisión se dejaron sin efectos las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99 que establecían que el control judicial de la Constitución es atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación y que el denominado “control difuso” no encuentra sustento en el artículo 133 de la norma suprema.⁵⁶ Los criterios establecen que los jueces no pueden hacer declaraciones generales sobre su invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos, pero sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia. En tanto, todas las demás autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, tienen obligación de aplicar las normas correspondientes acorde con la interpretación más favorable a la persona, para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad:

⁵⁴ Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Sentencia del 26 de noviembre de 2010, voto razonado del juez *ad hoc* Eduardo Ferrer Mac Gregor-Poisot, párrafo 13.

⁵⁵ Tesis P. LXX/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro III, diciembre de 2011, p. 557.

⁵⁶ Tesis: P. LXX/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, p. 557;

Tesis: P. LXVI/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, p. 550, y Tesis: P. LXIX/2011(9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, p. 552.

- a) Los jueces del país deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales en que México sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.
- b) Cuando haya varias interpretaciones jurídicamente válidas debe partirse de la presunción de constitucionalidad de las leyes y preferir aquella que acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
- c) Determinar la inaplicación de la ley sólo cuando las alternativas anteriores no sean posibles.

Finalmente, la Suprema Corte determinó lo que en el plano internacional era principio de explorado derecho desde tiempo atrás, acorde con las obligaciones contraídas en la Convención Americana y del sometimiento a la jurisdicción de la Corte Interamericana: que las sentencias pronunciadas por la Corte Interamericana son vinculantes cuando el Estado mexicano fuere parte en el litigio. Debido a ello, las normas relativas a derechos humanos “se interpretarán de acuerdo con lo que ella establece (la Convención Americana) y de conformidad con los tratados internacionales de la materia y favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.⁵⁷ Respecto de la vigencia del fuero militar impugnado ante la Corte Interamericana, el mismo no podrá operar bajo ninguna circunstancia frente a situaciones que vulneren derechos humanos de civiles.

Las condenas también propiciaron la reforma constitucional en materia de derechos humanos y sus garantías. Ahora, la Constitución mexicana confiere rango de norma suprema a los tratados que contengan disposiciones sobre derechos humanos y se flexibilizaron los principios que rigen al juicio de amparo (6 y 10 de junio de 2011). Si bien las adecuaciones al derecho interno todavía siguen siendo de índole declarativo, pues está pendiente la expedición de la ley reglamentaria del amparo; complementar la reforma al juicio

⁵⁷ Expediente “varios” 912/2010, relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de fecha siete de septiembre de dos mil diez, dictada dentro del expediente “varios” 489/2010, párrafo 44.

de protección de los derechos político electorales, y, en general, el cumplimiento integral de las demás obligaciones determinadas en contra el Estado mexicano.

IX. LA SENTENCIA CONTRA VENEZUELA

En fecha reciente, el Estado venezolano decretó desatender un fallo de la Corte Interamericana al estimarlo violatorio de su Constitución.⁵⁸ Ello se produjo con motivo de la destitución de tres jueces de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo por haber incurrido en error judicial inexcusable: Caso Apitz Barbera y otro (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela.⁵⁹ La Comisión Interamericana declaró admisible una reclamación presentada por “las presuntas víctimas” y, debido a que el Estado no adoptó las recomendaciones que le formuló, decidió someterlo a la jurisdicción de la Corte Interamericana.⁶⁰

1. Argumentos de las partes

La Comisión Interamericana razonó que la destitución resultaba contraria al principio de independencia judicial, pues atentaba contra la garantía de fallar libremente en derecho.⁶¹ Desde su perspectiva implicaba una diferencia Desde su perspectiva implicaba una diferencia razonable y razonada de interpretaciones jurídicas posibles sobre una figura procesal. Y toda vez que se depuso a los jueces sin motivación alguna y sin contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo para impugnarla, se violó su derecho a un debido proceso. Advirtió que un “conjunto de indicios” permitiría inferir que el órgano que ordenó la destitución carecía de independencia e imparcialidad y que la misma obedeció a una “desviación de poder” a partir de las

⁵⁸ Corte Suprema de Justicia, República Bolivariana de Venezuela, Expediente núm. 08-1572, <http://es.scribd.com/doc/10450842/Sala-Constitucional>.

⁵⁹ Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros (“Corte de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 5 de agosto de 2008, Serie C, núm. 182.

⁶⁰ Venezuela ratificó la Convención Americana el 23 de junio de 1977 y reconoció la jurisdicción de la Corte Interamericana el 24 de junio de 1981, <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html>.

⁶¹ Corte IDH, véase nota 59.

declaraciones que en contra de los juzgadores depuestos pronunció el presidente de la República. El representante del Estado adujo que las declaraciones no constituyeron tal abuso, pues si “son llevadas a su debido contexto, resulta evidente que fueron realizadas en aras de un interés público que se produjo como consecuencia de una inconfundible necesidad en una sociedad democrática”.⁶² Además, debido a que los jueces no habían agotado los mecanismos legales de la jurisdicción interna para impugnar su destitución, incurrían en falta de interés procesal al no haber satisfecho el principio de definitividad para acudir ante la instancia supranacional.⁶³ La Comisión alegó que el Estado se refirió por primera vez al tema del agotamiento de los recursos internos de modo extemporáneo, pues no lo hizo valer en la primera oportunidad procesal que tuvo: “En la respuesta a la petición de la Comisión que dio inicio al trámite”. Además, tampoco presentó argumentos que justificaran la razonabilidad de la decisión tomada; por ello estimó que el proceso disciplinario seguido a los jueces “terminó siendo de mero trámite”.

2. Admisión de la demanda

La Corte Interamericana reiteró lo aducido por la Comisión: que el Estado no interpuso la excepción preliminar de falta de agotamiento de los recursos internos, sino hasta después del informe de admisibilidad a través de un escrito allegado durante la etapa de fondo.⁶⁴

Desde su óptica, de forma tácita implicó su renuncia a presentar esta defensa en el momento procesal oportuno. En el análisis de fondo, en tanto, estimó que los estados están obligados a asegurar que los jueces provisorios sean independientes y debe otorgárseles cierto tipo de estabilidad y permanencia en el cargo, puesto que la

⁶² *Idem*.

⁶³ Nota: los jueces removidos por resolver en contra de los intereses de la administración pública venezolana, difícilmente tendrían garantías para una debida defensa con la animadversión del Ejecutivo, en un país que ocupa el lugar 172 de 182 en el ranking de honestidad mundial (Corruption perceptions index 2011”, en Transparency international. The global coalition against corruption, <http://www.transparency.org/>.

⁶⁴ Corte IDH, Escrito del Estado de 28 de julio de 2005, recibido por la Comisión el 1o. de agosto de 2005 (Expediente de prueba), t. II, folios 661-665.

provisionalidad no equivale a libre remoción. Y si bien el Estado ofreció a las víctimas un proceso previo a su destitución, éste no se ajustó a las obligaciones contraídas en términos de la Convención Americana, pues así como todos los órganos que ejercen funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso, también cualquier persona tiene derecho a ser oída por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos cuando alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que los afecten,⁶⁵ caso que no ocurrió tratándose de los jueces removidos.

3. La sentencia

La Corte Interamericana consideró que el Estado incumplió su deber de motivar la destitución: no garantizó el derecho de las “víctimas” a ser juzgadas por un tribunal imparcial e independiente; violó su derecho a ser oídas dentro de un plazo razonable; incumplió el deber de motivación derivado de las debidas garantías y el derecho de contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo para la defensa de sus derechos (artículos 1.1, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana); por ello dictó sentencia condenatoria por concepto de daño material e inmaterial, costas y gastos y ordenó la reincorporación de los jueces destituidos, si lo desearan. Si ello no fuere posible o no lo quisieren, entonces se pagaría a cada uno la indemnización correspondiente. Adicionalmente deberían adoptarse medidas para la aprobación del Código de Ética del Juez y la Jueza venezolanos, en el plazo de un año.

X. ACCIÓN DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El Estado interpuso una Acción de Control de Constitucionalidad ante su Corte Suprema una vez que se le notificó la sentencia,

⁶⁵ Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 23 de junio de 2005, Serie C, núm. 127, párrafo 149.

a fin de que se interpretara su conformidad con la constitución de la República, en la cual demandó su inejecutabilidad por contravenirla.⁶⁶ Vale subrayar lo indicativo de la promoción: que se interprete la sentencia en determinado sentido para no acatarla. La Sala Constitucional justificó su competencia en su carácter de garante de la supremacía y principios constitucionales. Seguidamente, refiriéndose a la ejecución de la decisión de la Corte Interamericana, alegó que sus fallos “no son de obligatorio cumplimiento y no son aplicables si violan la Constitución o no se hayan agotado los recursos judiciales internos. Lo contrario sería subvertir el orden constitucional y atentaría contra la soberanía del Estado”.⁶⁷ Argumentó que se vulneraba la supremacía de la constitución y que el cumplimiento del fallo violaría el principio de autonomía del poder judicial, pues llama al desconocimiento de los procedimientos legalmente establecidos para la toma de medidas y sanciones contra actuaciones de jueces que contraríen su deber (¿qué existe un deber del juez de resolver en determinado sentido la causa que se somete a su conocimiento?). Se resaltó, además, que “la sentencia de manera ligera dispone que los accionantes no fueron juzgados por un juez imparcial”;⁶⁸ no obstante que la propia Corte señaló que no fue debidamente comprobada tal parcialidad, y que por el supuesto hecho de no existir un procedimiento idóneo previsto en el ordenamiento jurídico interno, para investigar y sancionar la conducta denunciada por los jueces, se concluya que no incurrieron en motivo alguno que justificare su destitución. En síntesis, el Estado denunció la intromisión de la Corte Interamericana en su ámbito interno al desconocer el ordenamiento jurídico en cuanto al establecimiento de medidas y sanciones contra los miembros del poder judicial y alegó que ésta realizó: “Un pronunciamiento crítico sobre su legislación, señalando cual debiera ser, a su juicio, el procedimiento idóneo ante casos similares al denunciado”.⁶⁹ Debido a ello estimó lo inaceptable del fallo y su impo-

⁶⁶ Corte Suprema de Justicia, República Bolivariana de Venezuela, Expediente núm. 08-1572, <http://es.scribd.com/doc/10450842/Sala-Constitucional>.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ *Idem*.

sible ejecución, pues la Corte Interamericana se había excedido en sus funciones (atribuciones).

En el análisis de la acción de control, la Sala Constitucional determinó la naturaleza de la Convención Americana como: “Un tratado multilateral que tiene jerarquía constitucional y prevalece en el orden interno solo en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en la Constitución”,⁷⁰ pues el artículo 23 de su constitución dispone que: “Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y en las leyes de la República”. Y, desde su perspectiva, la protección que deriva de la Convención Americana es “coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”.⁷¹ Y si bien coadyuva o complementa el texto fundamental, no otorga a los tratados sobre derechos humanos rango “supraconstitucional”, por lo que en caso de antinomia o contradicción entre una disposición de la carta fundamental y una norma de un pacto internacional corresponde al Poder Judicial venezolano determinar cuál es aplicable. Finalmente, se adujo que no se pretendía interpretar el contenido y alcance de la sentencia de la Corte Interamericana, desconocer el tratado o eludir el compromiso de ejecutar sus decisiones, sólo aplicar un estándar mínimo de adecuación del fallo referido con el orden constitucional interno, pues de no hacerlo así “la ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana afectaría principios y valores esenciales del orden constitucional de la República [...] y pudiera conllevar a un caos institucional en el marco del sistema de justicia”.⁷² En efecto, el fallo del 5 de agosto de 2008 se declaró inejecutable y se solicitó al Ejecutivo que denunciara la Convención Americana por la evidente usurpación de funciones en que incurrió la Corte Interamericana.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Idem.*

Así, el condenado se convirtió no sólo en demandante, sino incluso en juzgador, pues descalificó la idoneidad del proceso jurisdiccional seguido en su contra; la jerarquía y el ámbito de aplicación de la Convención Americana, así como la obligatoriedad del fallo de la Corte Interamericana. Puede advertirse que se cuestionaron las presuntas ilegalidades con otras mayores. El aparente desconocimiento de la naturaleza y jerarquía de las disposiciones contenidas en éste y en cualquier otro tratado en materia de derechos humanos, por parte del Estado venezolano, resulta simplemente inadmisibles.

Toda vez que el Estado no informó sobre el cumplimiento de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana, mediante resolución de su Presidencia, el tribunal resolvió convocarlo conjuntamente con la Comisión Interamericana y las víctimas o sus representantes a una audiencia privada en su sede el 29 de enero de 2010, con el propósito de obtener información sobre el cumplimiento de la sentencia y escuchar las observaciones de las otras partes.⁷³ Se desconoce el sentido de la reunión. Si bien cabe precisar que, el 6 de agosto de 2009, en la Gaceta Oficial 39. 236 de la República Bolivariana de Venezuela se publicó el Código de Ética del Juez y la Jueza Venezolanos promulgado por la Asamblea Nacional; una de las obligaciones ordenadas en la sentencia de la Corte Interamericana del 5 de agosto de 2008; que, además, ocurre dentro del término de un año fijado para su cumplimiento por el Estado venezolano,⁷⁴ si bien quedan obligaciones incumplidas para este miembro (todavía) del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

XI. EL PRECEDENTE COLOMBIANO

La línea argumentativa utilizada por la Corte Suprema de Venezuela había sido planteada tiempo atrás a propósito de otro fallo de la

⁷³ Corte IDH, Resolución de la Presidencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 18 de diciembre de 2009, Caso Aritz Barbera y Otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, Supervisión de cumplimiento de sentencia.

⁷⁴ Asamblea Nacional, República Bolivariana de Venezuela, Decreto Ley http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_ven_anexo4.pdf.

Corte Interamericana que involucró a Colombia. Uno de los jueces de su Corte Suprema cuestionó diversas fallas dentro del proceso así como la sentencia dictada a en el caso de los 19 Comerciantes vs Colombia.⁷⁵ Dentro de ellas se destacaron las siguientes: a) la Corte dictó su propio Reglamento en noviembre de 2000. Sus reglas procesales no fueron aprobadas ni por la Asamblea de la OEA ni por ninguno de los estados miembros; b) según el artículo 44 de la Convención Americana, los particulares que se sientan lesionados por la violación de los derechos humanos deben presentar su queja o denuncia ante la Comisión Interamericana y ésta tomará la decisión de demandar o no; pero en el proceso contra Colombia, la Comisión fungió como demandante, como consecuencia, los comerciantes a que se aludió en la sentencia no fueron los actores (difícilmente lo serían si estaban muertos). El proceso tuvo como demandante a Colombia, representada por la Comisión Interamericana y simultáneamente a Colombia como demandada. Entonces, se cuestiona, ¿cómo se falla a favor de quien no fue parte en un proceso?; c) tratándose de la valoración de las pruebas se cuestiona: ¿cómo debe proceder la Corte?, su Reglamento no lo regula; d) la Corte dispuso que la prueba testimonial se convirtiera en prueba documental a fin de que los testigos no comparecieran y fueran conainterrogados; e) el tribunal se convierte en juez revisor de las sentencias dictadas internamente para decidir la incompetencia del juez que absolvió a los militares implicados en las violaciones; f) el fallo también hace severas críticas a la perezosa actuación de la justicia colombiana, pero ello no puede ser motivo para desconocer sus decisiones y resolver de nuevo, pues se convertiría en tribunal de apelación desconociendo el principio de cosa juzgada; g) la Corte Interamericana se separó de lo demandado e hizo condenas no solicitadas, y h) la sentencia adolece de vicios que necesariamente conducen a decretar su nulidad.

⁷⁵ Segura Salceda, Jorge, "Una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el caso de los 19 comerciantes vs. Colombia", Revista Análisis Jurisprudencial, año 1, núm. 1, segundo semestre de 2006, Bogotá, D. C., <http://www.encolombia.com/derecho/RevistaJurisDiction/Asomagister11206/Asomagister11206Unasentencia.htm> http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=9.

Derivado de las supuestas fallas procesales, el juzgador cuestiona si vale la pena continuar vinculados a una organización internacional que maltrata, a través de su Corte, a los estados asociados:

¿es en verdad una Corte Interamericana de Derechos Humanos el cuerpo de jueces que viola el principio de la congruencia, la necesidad de que los testigos comparezcan ante el juez a declarar; el derecho de defensa de a quienes se les imputa, sin haberlos citado, la autoría intelectual de los asesinatos y hurtos; el principio de la cosa juzgada; el respeto a la competencia de los jueces nacionales y que desconoce el derecho al debido proceso que, además de a los humanos, se le debe respetar también a los Estados?

En su argumento final sostuvo que, “no se podrá decir que, por ser una Corte internacional, contra sus decisiones no cabe recurso alguno. Tiene que haber alguna forma a través de la cual el Estado víctima haga valer sus derechos gravemente conculcados. Tal vez ¿una acción de tutela? ¿Un incidente de nulidad de sentencia?”.⁷⁶ Puede apreciarse cómo Venezuela no hizo más que seguir los apuntes del juez colombiano para sustentar su defensa y justificar de algún modo la necesidad de desacatar la sentencia de la Corte Interamericana.

En el caso de los 19 Comerciantes vs Colombia se advierte cómo el juez se duele de la actuación de la Comisión Interamericana y, posteriormente, del fallo de la Corte Interamericana por vulneraciones al debido proceso; sin embargo, del análisis de las actuaciones se aprecia que fue el Estado quien utilizó los términos procesales en su favor —de forma dilatoria— y sin ánimo de dar cumplimiento a la Recomendación formulada por la Comisión Interamericana en el Informe 76/00 del 4 de octubre de 2000, pues, pese a que solicitó una prórroga de un mes al plazo conferido originalmente para informar sobre las medidas que adoptaría en el plano interno, dio respuesta en el último día y en ella informó que sujetaba el cumplimiento de la Recomendación a las decisiones que, al respecto, tomara el Defensor del Pueblo; órgano al cual le encomendó fijar los plazos y las

⁷⁶ *Idem*.

modalidades a tal fin, lo que en esencia incumplía las obligaciones contenidas en la Convención Americana.⁷⁷

Los términos de la recomendación así como los responsables de su ejecución fueron claros: a) llevar a cabo una investigación completa, imparcial y efectiva en la jurisdicción ordinaria con el fin de juzgar y sancionar a los responsables de las diecinueve ejecuciones extrajudiciales; b) adoptar medidas para que los familiares de las víctimas recibieran adecuada y oportuna reparación por las violaciones, y c) adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la doctrina desarrollada tanto por la Corte Constitucional colombiana como por la Comisión en materia de investigación y juzgamiento de casos similares, por la justicia penal ordinaria. Sin embargo, Colombia sólo trasladó la decisión de la Comisión Interamericana al ámbito interno, hacia el ombudsman, cuyas atribuciones constitucionales no guardan relación con las acciones requeridas para el cumplimiento de la Recomendación citada, pues no ejerce ni función jurisdiccional (decir el derecho en el caso concreto de manera imperativa) ni tampoco ejecutiva, esferas dentro de las cuales deberían tomarse las medidas necesarias para cumplir con los fines de la Recomendación. Luego, se pretendió hacer como que se cumplía, pero en los hechos se desacataba por falta de decisiones de fondo, lo que justificó que la Comisión Interamericana refiriera el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana, que a la postre emitió sentencia condenatoria contra Colombia. Por ello estimo que en este apartado procesal, quien no actuó de buena fe fue el Estado, al contrario de como lo aseveró el juzgador.

Respecto de la cuestión en torno a las reglas procesales que rigen la actuación de la Corte Interamericana, las mismas eran del conocimiento del Estado, por lo cual resultaba irrelevante debatirlas. Dentro del partido no se discuten las decisiones del árbitro: ¡se acatan! Si bien mi postura es que algunos criterios justifican un análisis detallado.

⁷⁷ Corte IDH, caso de los 19 Comerciantes vs. Colombia (Excepción Preliminar), párrafo 25, http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_93_esp.pdf.

XII. CUESTIONAMIENTOS A LA JURISDICCIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA

Pese a no compartir los argumentos expresados por los jueces constitucionales de Venezuela y Colombia para justificar un probable desacato a las sentencias de la Corte Interamericana, sí advierto algunas áreas de oportunidad en su actuación jurisdiccional susceptibles de mejora; por ejemplo, que dicta su propio Reglamento y fija las reglas procesales que rigen su jurisdicción acorde con lo dispuesto en el artículo 25 de su Estatuto.⁷⁸ La aptitud de dictar sus normas procesales posibilita a cualquier ente ejercer discrecionalidad en el análisis de los puntos debatidos a su amparo y ocasionalmente puede afectar sus decisiones de certeza jurídica. Si bien otros tribunales como la Corte Internacional de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hacen lo propio; aquélla en el artículo 30 de su Estatuto que prevé que formulará un reglamento mediante el cual determinará la manera de ejercer sus funciones (sus atribuciones y competencia) y establecerá sus reglas de procedimiento,⁷⁹ y éste, acorde con lo dispuesto en el artículo 25 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que lo faculta para aprobar su Reglamento,⁸⁰ la generalización, por sí sola, no lo convierte en el procedimiento idóneo. Los criterios jurisprudenciales del tribunal de aplicación preferente sobre la normativa van transformándola de tal modo que puede ocurrir lo que en México con el mecanismo de protección de los derechos humanos por excelencia: tener un juicio de amparo en la ley, uno diverso en los tribunales y otro más en la jurisprudencia, lo que a la larga dificultó su ejercicio al convertirlo en un proceso complejo.

Para reforzar este punto me parece de interés comentar algunos cuestionamientos formulados al máximo tribunal de México que

⁷⁸ Organización de los Estados Americanos, Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Aprobado mediante Resolución 448 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno periodo de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, octubre de 1979, http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Estatuto_CorteIDH.pdf.

⁷⁹ Corte II. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, <http://www.un.org/spanish/aboutun/icjstat.htm>.

⁸⁰ Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4-XI-50, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1740/28.pdf>, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/ESP_CONV.pdf.

tienen que ver con discrecionalidad en la aplicación de las reglas, los procesos y los procedimientos a que se sujetan sus atribuciones en términos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues, a partir de sus criterios jurisprudenciales, de forma constante ha expandido su ámbito de competencia para conocer de violaciones indirectas a la Constitución —de legalidad—, lo que no le fue atribuido por el Constituyente Permanente y ha sido cuestionado, incluso, por algunos de sus integrantes. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, caso por caso, ha justificado su actuación apelando “al espíritu del Constituyente” o al “espíritu del dictamen del Senado”. Y si esta orientación suele cuestionarse tratándose de un tribunal doméstico, que resuelve conflictos entre órganos del Estado y niveles de gobierno, debe ponderarse si resulta plausible tratándose de otro que delimita el alcance de las obligaciones de los estados soberanos mediante la interpretación y la aplicación de las cláusulas de la Convención Americana. La Corte o propio con apoyo en el “espíritu de la ley” o el “espíritu de la Convención”.⁸¹ Salvo que se asuma que la finalidad en la protección y la naturaleza del órgano: un tribunal de equidad que necesariamente debe buscar el equilibrio procesal entre partes que observan una relación tan disímil, lo justifique, pues, en algunos casos, se advierte liberalidad para valorar elementos de juicio así como en la recepción y la admisión de elementos de prueba: circunstanciales, indicios y presunciones considerados cuando permiten inferir conclusiones sólidas sobre los hechos, los que podrán valorarse acorde a las reglas de la sana crítica y la experiencia, en particular cuando el Estado no contesta la demanda de manera específica.⁸² Tal vez será la única posibilidad de resolver el fondo.

Más aún, la Corte ha sostenido que “la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegarse pruebas que, en muchos casos, no pueden obtenerse sin la coope-

⁸¹ Corte IDH, *Barrios Altos vs. Perú*, Sentencia del 14 de marzo de 2001, Serie C, núm. 75 y *Blake vs. Guatemala*, Sentencia del 2 de julio de 1996 (excepciones preliminares).

⁸² Corte IDH, *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y Otros) vs. Guatemala*, Sentencia del 29 de noviembre de 1999 (Fondo), Serie C, núm. 63, párrafos 68 y 69, *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y Otro) vs. Guatemala*, Sentencia del 8 de marzo de 1998 (Fondo), Serie C, núm. 37, párrafo 72.

ración del propio Estado”.⁸³ Por ello en sus procedimientos contenciosos ha aplicado criterios flexibles en la recepción y valoración de las pruebas.⁸⁴ Si bien cabe advertir que la actuación de este modo se sustenta en jurisprudencia que el propio tribunal ha establecido y en la jurisprudencia internacional, como afirma el doctor Sergio García Ramírez, más que en reglas procesales contenidas en su normativa.

Otro tema cuestionado versa sobre la falta de definitividad en el ejercicio de recursos internos, por parte de las presuntas víctimas y el momento oportuno de hacer valer esta excepción. En el Caso de Venezuela vs. los 19 Comerciantes, la Corte Interamericana sostuvo que la misma “no se hizo valer por el Estado, de forma oportuna ante la Comisión”.⁸⁵ Y, toda vez que éste renunció a invocarla de forma tácita, una vez producida es irrevocable, pues fue concebida en su favor a fin de “dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios”.⁸⁶

Los artículos 46 y 47 de la Convención Americana establecen como requisitos para admitir toda petición o comunicación ante la Comisión Interamericana que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna y, en caso negativo, cuando faltare alguno, la Comisión debe declararla inadmisibile, salvo que se sustente un caso de excepción: cuando no existe legislación, no se haya permitido el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, se haya impedido agotarlos o exista retraso en su decisión.⁸⁷ Si bien en este caso, aun existiendo algún recurso para su defensa hubiere carecido de sentido, para las víctimas, hacerlo valer, dadas las condiciones políticas imperantes y la parcialidad habida en el tratamiento de su caso que contó con la aquiescencia del Ejecutivo de aquel país.

⁸³ Corte IDH, Caso Gangaram Panday vs. Surinam, Sentencia del 21 de enero de 1994 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 16, párrafo 49.

⁸⁴ García Ramírez, Sergio, “Algunos criterios recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (1998)”, *Revista Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 1, julio-diciembre de 1999, Biblioteca Jurídica Virtual, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/1/art/art5.htm>.

⁸⁵ Corte IDH, Caso Apitz Barbera y Otros (Corte Primera de lo Contencioso) vs. Venezuela, Sentencia del 5 de agosto de 2008 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 22.

⁸⁶ *Idem*.

⁸⁷ Corte IDH, Caso de las Niñas Yean Bosico vs. República Dominicana, Sentencia del 8 de septiembre de 2005, párrafo 57 y Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia del 26 de septiembre de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 26.

La Corte Interamericana ha establecido algunos criterios sobre la interposición de esta excepción:⁸⁸ el Estado demandado puede renunciar en forma expresa o tácita a la invocación de esa regla; la excepción de no agotamiento de recursos internos, para que sea oportuna, debe plantearse en la etapa de admisibilidad del procedimiento ante la Comisión, antes de cualquier consideración en cuanto al fondo. Si no es así, se presume que el Estado renuncia tácitamente a valerse de ella. La falta de agotamiento de recursos es una cuestión de pura admisibilidad y el Estado que la alega debe indicar los recursos internos que es preciso agotar y acreditar que esos recursos eran adecuados y efectivos; es decir, se revierte la carga de la prueba.

En el propio Sistema Interamericano se han fijado algunos criterios referidos al debido proceso legal (conjunto de requisitos que deben observar las instancias procesales para que las personas tengan aptitud de defender de forma adecuada sus derechos)⁸⁹ como estándares a fin de garantizar la debida certeza jurídica:

- a) cualquier actuación de los órganos estatales dentro de una causa administrativa o jurisdiccional debe respetar el debido proceso legal;
- b) quienes ejerzan funciones materialmente jurisdiccionales tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso;
- c) en la extensión y alcances de las decisiones judiciales se debe reflejar un análisis de fondo que razone la conclusión y determine la procedencia o improcedencia de la pretensión jurídica que dio origen al recurso judicial, y
- d) la Corte carece de competencia para convertirse en una “nueva y última instancia” para resolver los planteamientos originales de las partes en un proceso nacional.⁹⁰

⁸⁸ *Ibidem*, párrafo 61.

⁸⁹ *Cfr*: El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, <http://www.cidh.oas.org/countryrep/accso-desc07sp/accso-desciv.sp.htm>.

⁹⁰ *Cfr*: Corte IDH, Voto razonado de Ferrer Mac-Gregor Poisot, E. “Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México”. Si bien la interpretación de la Corte ha considerado que “si el Estado ha violado o no sus obligaciones internacionales en virtud de las actuaciones de sus órganos judiciales, puede conducir a que este Tribunal Interamericano deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos para establecer su compatibilidad con la Convención Americana, lo cual incluye, eventualmente, las decisiones de tribunales superiores”.

El debido proceso legal debe observarse desde la perspectiva de todas las partes. Si bien la Corte Interamericana ha determinado que en la jurisdicción internacional la observancia de “ciertas formalidades”, no siempre es relevante, pues lo esencial es que se preserven las condiciones necesarias para que los derechos de las partes no sean disminuidos o desequilibrados y se logren los fines para los cuales han sido diseñados los distintos procedimientos.⁹¹

En los procedimientos deben observarse los principios de buena fe y de interpretación *pro homine*⁹² en la búsqueda de la optimización de la norma para alcanzar sus fines. Y estos principios “miran” más a la persona humana que al ente estatal. Por ello, la combinación de atribuciones a cargo de la Comisión, pues asume tanto caracteres de ombudsman como de fiscal: formula recomendaciones a los gobiernos de los Estados en favor de los derechos humanos; les solicita informes sobre las medidas adoptadas en la materia; gestiona y posibilita que las partes lleguen a una solución amistosa del asunto y tiene derecho de someter los casos a la decisión de la Corte Interamericana, justo, porque no es un órgano judicial como refiere la jurisprudencia en la materia.⁹³ Lo anterior lo corrobora el artículo 28 del Estatuto, que señala que la Comisión será tenida como parte ante la Corte Interamericana en todos los casos relativos a su función jurisdiccional. Luego, la Comisión es parte, no juez, pues la función jurisdiccional acorde a la Convención Americana sólo la desarrolla el tribunal y acorde con las “garantías judiciales” debe asegurar la debida imparcialidad en su actuación. Por lo argumentado, llama la atención que ante la Comisión Interamericana se puedan renunciar derechos de índole procesal, pues la jurisprudencia sostiene que la excepción de no agotamiento de recursos internos debe plantearse en la etapa de admisibilidad del procedimiento ante la Comisión, no en el proceso. De no haberse planteado la objeción en su oportunidad procesal: “El Estado está impedido —en virtud del principio esto-

⁹¹ Corte IDH, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Sentencia del 27 de noviembre de 1998 (Reparaciones y Costas), párrafo 38.

⁹² Corte IDH, Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, nota 42, párrafo 65.

⁹³ Corte IDH, *op. cit.*, nota 74.

ppel (de los actos propios)— de hacerla prevalecer ante este Tribunal, porque ha renunciado tácitamente a ella”.⁹⁴

Si bien cabe mencionar que este criterio jurisprudencial es de reciente cuño, pues en la sentencia pronunciada en el conocimiento del Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Excepciones Preliminares), la Corte Interamericana sustentaba otro diverso: “Las cuestiones relativas al agotamiento y efectividad de los recursos internos aplicables al presente caso deben ser resueltas junto con las cuestiones de fondo”. En él desestimó todas las excepciones preliminares opuestas por Honduras, salvo ésta.

XIII. ENCRUCIJADA ACTUAL

De lo analizado hasta ahora se advierten áreas de oportunidad para el perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; al menos por lo que atañe a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. No es propio de un órgano fijar las reglas que sujetarán su actuación y carecer de límites precisos en su ejercicio, aun como tribunal de equidad; ello pudiera producir su deslegitimación. La propia Corte se ha auto limitado en el conocimiento de algunos casos; sin embargo, algunos de sus jueces ponderan la necesidad de que intervenga aun cuando no se hayan producido afectaciones a los derechos humanos en un caso concreto, cuando por la sola emisión de una norma ésta contraría las disposiciones de la Convención Americana: la realización de un examen *in abstracto*; ¿por qué no hacerlo? Bastaría con que la Corte lo determinara. En otros casos, por ejemplo, la propia Corte ha reiterado que no existe “disposición alguna en la Convención ni en los Reglamentos de la Corte y de la Comisión que regule de manera expresa aspectos relativos al análisis o valoración que debe realizar la Comisión de la respuesta del Estado a las recomendaciones formuladas en el in-

⁹⁴ Corte IDH, Caso Ximenez Lopez vs. República Federativa de Brasil, Sentencia del 30 de noviembre de 2005 (Excepción Preliminar), párrafo 5 y Caso Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador, sentencia del 23 de noviembre de 2004 (Excepciones Preliminares), párrafos 130 y 135.

forme del artículo 50 de la Convención”; si se requieren ¿por qué no redactarlas? ⁹⁵

Si dado su carácter de tribunal de equidad, al cual le corresponde velar por una materia tan sensible como lo es la tutela de los derechos humanos, requiere de reglas diversas a las que rigen en el derecho interno de los respectivos países y mayor flexibilidad en sus procedimientos, las mismas deberían construirse e incluso irse modificando acorde a las necesidades de protección; pero que no sean sus propios integrantes los que determinen, caso por caso, el ajuste de la normativa. Sería mejor opción incorporar en ella la doctrina jurisprudencial que de forma paulatina perfecciona los términos de su competencia jurisdiccional. Si ella misma puede construir las reglas que sujetan su jurisdicción (dictar su Reglamento), con mayor razón puede modificarlo con este fin.

Por cuanto a las posturas que podremos adoptar ante sus fallos, las mismas seguramente se orientarán acorde al tipo de Estado al que aspiremos, pero, en todo caso, deben acatarse; en ello estriba su carácter definitivo e inapelable. A tal fin cuenta con facultades para supervisar el cumplimiento de sus decisiones imperativas y les da un seguimiento puntual hasta en tanto se adopten todas las medidas y se cumplan todas las reparaciones ordenadas. Cada Estado debe informar a detalle la forma y términos en que las cumplió. En caso de desacuerdo con el sentido o alcance del fallo, la Corte Interamericana lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que se le presente dentro de los noventa días contados a partir de la fecha de su notificación.

Venezuela amenazó con retirarse del Sistema Interamericano de Protección por estar en desacuerdo con la sentencia dictada en el caso de los 19 Comerciantes, pero sigue dentro del mismo y cumplió parte de la sentencia de la Corte. Perú aprobó el retiro del reconocimiento de la competencia contenciosa (cláusula facultativa) de la Corte Interamericana el 9 de julio de 1999 y mediante Resolución Legislativa No. 27152, de 8 de julio de 1999 efectuó el acta de

⁹⁵ Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia del 26 de junio de 1987 (excepciones preliminares), párrafo 96.

dépósito ante la Secretaría General de la OEA en la cual determinó sus efectos inmediatos, al estimar que en el fallo del caso Petruzzi y otro “se desconoce la Constitución y la ley interna del Perú al cuestionar la competencia de los tribunales militares para juzgar a civiles por los delitos de Terrorismo y de Traición a la Patria”. Pese a ello, la Corte Interamericana determinó que el pretendido retiro con efectos inmediatos de la competencia contenciosa de la Corte resultaba inadmisibile. El Estado sigue sujeto a su jurisdicción. Trinidad y Tobago que signó la Convención Americana y reconoció la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana, notificó al Secretario General de la OEA la resolución en que denuncia la Convención Americana (26 de mayo de 1998) con motivo de un diferendo en torno a su artículo 62 y sobre su Reserva por la cual reconoce la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana, pero: “Sólo en la medida en que tal reconocimiento sea compatible con las secciones pertinentes de la Constitución de la República de Trinidad y Tobago, y siempre que una sentencia de la Corte no contravenga, establezca o anule derechos o deberes existentes de ciudadanos particulares”. Mediante sentencia, la Corte Interamericana resolvió que dicha limitación es incompatible con el objeto y fin de la Convención. La denuncia entró en vigor un año después de la fecha de notificación conforme al artículo 78(1) de la Convención Americana.

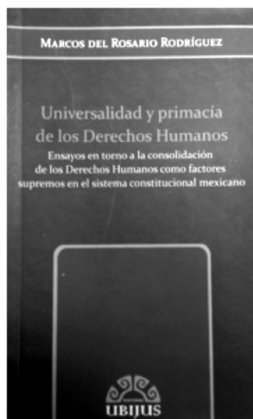
Respecto de las condenas pronunciadas contra el Estado mexicano, ¿quién podría oponerse a la construcción de escuelas y de un centro comunitario en el que se desarrollen actividades educativas en materia de derechos humanos en la Sierra de Guerrero? ¿A la adopción de medidas para que las niñas de la comunidad de Barranca Tecoani cuenten con facilidades de alojamiento y alimentación que les permitan continuar sus estudios o a que les instalen aulas en su comunidad a tal fin? ¿Al otorgamiento de becas de estudios en beneficio de quien lo necesite? ¿A continuar campañas de concientización y sensibilización de la población sobre los efectos de la violencia y la discriminación de género? ¿A la implementación de programas permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes y tortura?

Pero, lo que resulta vergonzoso es que sea un órgano jurisdiccional allende nuestras fronteras, el que lo ordene ante el incumplimiento de las autoridades para brindar mínimos de tutela a sus gobernados y la falta de garantías efectivas para la defensa y vigencia de sus derechos fundamentales.

Admitir los razonamientos y conclusiones que interpretan de forma expansiva la tutela de los derechos humanos, pese a que algunos estados argumenten visos de incertidumbre en su competencia, extralimitación en sus atribuciones, vaguedad en su desempeño procesal y deficiencias argumentativas, lo que en los casos analizados resultó impreciso, al respaldar que la tutela efectiva de los derechos humanos es el motivo, justificación y fin de la institución jurisdiccional u optamos por otra corriente de pensamiento que sostiene que como tribunal debe regirse por reglas procesales que brinden certeza a sus decisiones y garanticen la seguridad jurídica para los estados sometidos a su jurisdicción: se garantiza la debida seguridad jurídica de los estados sujetos a su jurisdicción o se tutelan de mejor manera los derechos humanos; estimo que debemos encontrar un punto intermedio que concilie ambas visiones. De no ser factible, resulta preferible optar por este último enfoque, pues debemos tener presente —en todo momento— que se trata de un tribunal de equidad y que lo sometido a su jurisdicción en busca de remedio son violaciones a los derechos esenciales de toda persona humana que, todavía hoy, en muchos países de la región siguen sin protección efectiva. Infortunadamente, México no es la excepción. Elevar a rango constitucional los tratados en la materia posibilitará terminar con los cuestionamientos sobre su jerarquía; pero me parece que la desprotección de los derechos humanos en México, no se vincula con deficientes medidas legislativas, sino con políticas públicas desatinadas y la incuria de las autoridades (particularmente las administrativas) que estiman que son “un estorbo” en el cumplimiento de sus atribuciones. Tal vez a estas tareas son a las que debemos dedicar nuestros mayores esfuerzos. En tanto, debe darse cabal cumplimiento a las condenas pronunciadas en su contra, pues ni la primera de ellas lo está de forma integral, pese al tiempo transcurrido.

RECOMENDACIONES EDITORIALES

UNIVERSALIDAD Y PRIMACÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS



Reseña:
*Jaime Iván Estrada Bante**

DEL ROSARIO Rodríguez, Marcos. “Universalidad y primacía de los Derechos Humanos. Ensayos en torno a la consolidación de los derechos Humanos como factores supremos en el sistema Constitucional mexicano.” México, Editorial Ubijus, 2012. 69 p.

La trascendencia e influencia de los derechos humanos en la actualidad ha cambiado el contexto de su entendimiento, toda vez que son significativamente valorados tanto en el ámbito internacional como local, pues no se limitan por cuestiones de territorialidad por ser universales.

La importancia de los derechos humanos ha adquirido gran fuerza en las nociones clásicas del Estado moderno, como en el entendimiento de la soberanía y supremacía constitucional.

En México, la primacía de estos derechos ha sido más lenta, pues primordialmente se encuentra la supremacía de la Constitución. La obra que se menciona hace alusión a que los derechos humanos son quienes ostentan la forma de autodeterminar el quehacer ordinario

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua, actualmente Actuario del Tribunal Estatal Electoral

de los Estados, y son ellos los verdaderos supremos, teniendo en cuenta el ejercicio de control de convencionalidad que realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Para lograr entender la inserción del derecho internacional de los derechos humanos dentro de los derechos constitucionales de los Estados, hay que comprender primeramente el concepto de soberanía y saber en dónde se encuentra actualmente; las dos teorías, europea y americana, que nos menciona el autor están en plena decadencia, esto debido a la globalización de un orden mundial de derechos fundamentales del hombre, en donde se debe estar a tono para ser parte de un estado moderno, protegiendo esencialmente los derechos humanos como valores preponderantes sobre toda norma que sea contraria o violatoria de los mismos.

Felipe Tena Ramírez cita “La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un estado existe sobre las bases de igualdad con relación a los demás estados soberanos, la independencia es, pues, cualidad de la soberanía exterior. La noción de la supremacía en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto a la potestad del estado se ejerce sobre los individuos.”

Esta cita histórica fue base de los sistemas constitucionales a lo largo del tiempo e implementada por la gran mayoría, consolidando una supremacía hacia el interior del mismo Estado. La idea a que se refiere esta superada por la generalidad de los Estados modernos y no así por los Estados en donde prevalece la ideología del Estado Nación, pues señalan la organización del derecho internacional sin que implique un detrimento de la soberanía interna.

Debido a la aparición de los derechos humanos en el derecho constitucional, el constitucionalismo busca proteger y salvaguardar los derechos del hombre de manera trascendente, buscando la armonía en la consolidación de una protección constitucional homogénea.

Para que exista la vinculación entre el derecho internacional y el derecho constitucional, es necesario tomar en cuenta la universalidad de los derechos humanos, ya que estos repercuten en los tratados internacionales que se celebran, como en las legislaciones locales,

realizando acciones de colaboración y coordinación, unificando criterios jurídicos, además de definir una jurisdicción universal en la materia con la finalidad de establecer marcos de protección en el derecho positivo.

El primer antecedente de un documento de reconocimiento y protección internacional referente a los derechos humanos, fue la declaración Francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. En este documento el pueblo manifestó su soberanía señalando los derechos que debían ser reconocidos y por ninguna razón ser vulnerados.

La evolución colectiva internacional, ya no busca solamente hacer declaraciones o pactos internacionales, pues va mas allá, influyendo en la modificación interna constitucional de los Estados considerando el principio Pro-Persona.

En estas circunstancias existen legislaciones en algunos Estados que están a la vanguardia de la protección universal de los derechos humanos, fortificando la primacía de los derechos.

Esta protección internacional es un gran beneficio para la humanidad, sustentándose en convenios, acuerdos o declaraciones que sean realmente contemplados como normas positivas pues, a los tratados internacionales se les señala como no coercibles al momento de irrumpir o quebrantar sus reglamentaciones. No obstante, al tratar de ignorar las sentencias y recomendaciones de la Corte Interamericana por parte de los Estados, en caso de incumplimiento, el pertenecer a un orden mundial de globalización es de suma importancia para el crecimiento de los mismos, tomar en cuenta los aspectos de seguridad, salud, economía y desarrollo social, por mencionar algunos. Los Estados, al hacer caso omiso a las recomendaciones, se verán limitados para desenvolverse en el ámbito internacional.

Los Estados están obligados a actualizar su marco normativo para poder determinar la protección efectiva de los derechos humanos. Un Estado, al celebrar un tratado, no sólo está obligado a darle cumplimiento, además debe implementar su contenido en todos los ámbitos y sectores de la sociedad, dirigidos hacia las personas, las cuales son quienes se benefician.

Los sistemas constitucionales están supeditados a las consideraciones de la exigencia internacional bajo la protección de los Derechos Humanos. A esto podemos decir que la soberanía es más que un poder absoluto, pues su concepto ha evolucionado, adaptándose a una necesidad internacional donde el principal valor o el bien jurídicamente tutelado sea la dignidad del hombre, e incluso por encima de las normas que sean contrarias al momento de aplicar el derecho por parte de los órganos jurisdiccionales.

En el control de convencionalidad, la supremacía constitucional debe integrar una visión plural e integral para que los derechos fundamentales se respeten de forma vigente con una protección real, tomando en cuenta todas las normatividades federales aplicables, como legislaciones del orden común, además de opiniones y jurisprudencias emitidas, consolidando un bloque de constitucionalidad como ley suprema.

Por lo anterior podemos hablar de una nueva reestructuración en la jerarquización de la Constitución con los tratados internacionales, leyes federales y locales. Estos forman parte de un bloque en el control de convencionalidad.

La convencionalidad es un mecanismo de control que ejerce la Convención Americana contemplando las normatividades como instrumentos y demás disposiciones como las opiniones consultivas (preguntas o cuestionamientos que hacen los Estados a la Corte Interamericana) es decir los tratados internacionales y las leyes federales son parte de la Ley Suprema.

Los Estados, al momento de ratificar los contenidos de los diversos tratados y convenciones, asumieron la primacía de los derechos, estableciendo un nuevo orden, conformando un cuerpo normativo de carácter universal que no se limita a una jurisdicción o competencia determinada.

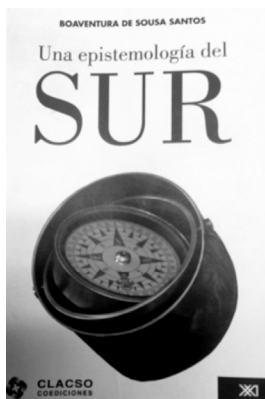
La estructura de la pirámide de Kelsen ha cambiado, puesto que la Constitución ya no es la punta del sistema constitucional, la cúspide es más grande refiriéndose a los tratados internacionales y a leyes que protegen derechos fundamentales.

En estos tiempos, la supremacía constitucional no se reduce a ser solamente una norma jurídica suprema como conceptualización,

pues su esencia es mucho más amplia, incorpora elementos normativos distintos en el que los derechos humanos son prioritarios.

Es necesario buscar la armonía entre estos preceptos normativos para que no sean contrarios unos con otros y caminen hacia un mismo sentido, esto en beneficio de las personas desde un punto de vista individualista, donde los derechos humanos tengan un ámbito competencial amplio sólido y eficaz.

La supremacía de los derechos humanos se materializan en la Convención Americana ampliando una esfera de derechos ya existentes, y que los mismos le sean reconocidos a la humanidad, por el hecho de preservar un orden social global, donde no se vulnere la paz social y subsista la universalidad y primacía de los derechos humanos.



EPISTEMOLOGÍA DEL SUR

Reseña:

*Marco Antonio Vázquez Miramontes**

DE SOUSA Santos, Boaventura. “Una epistemología del Sur”. Buenos Aires, Argentina, Clacso Coediciones, 2012. 365 p.

La lectura del libro “Una epistemología del sur”, aunque en ocasiones densa, siempre utiliza un vocabulario accesible para el lector. Es excelente para aquellos que pretendemos conocer un poco sobre el tema de la creación del conocimiento, y cómo este proceso, que en principio debería ser uno de los caminos que conducirían a disminuir la franja entre los países hegemónicos y aquellos que nos encontramos en vías de desarrollo o emergentes —o el término que se nos dé— sólo ha contribuido, lejos de crear espacios de igualdad, a acrecentar la odiosa hegemonía europea y, en tiempos más contemporáneos, la estadounidense, nación a la que el autor identifica como Norte.

En esta obra, De Sousa Santos establece conceptos que ya en nuestro siglo deberían haber sido superadas por el hombre; sin embargo, la diferencia entre las naciones poderosas y el resto del mundo, lejos de disminuir, se ensanchan. Pareciera un discurso actualizado de teorías superadas, sin embargo por su actualidad nos invitan a la reflexión y aún más a la acción: no podemos permanecer pasivos ante lo que el poderoso llama eufemísticamente “globalización” y, como lo explica el autor, la visión de los vencidos se reduce a particularidades, resistencias o economías locales.

* Licenciado en Derecho egresado de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Especialista y Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente Coordinador de Procesos del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

En su libro, Boaventura se hace la pregunta de “...*si somos ciegos, ¿por qué vemos tan fácilmente la ceguera de los otros, y por que razón es tan difícil de aceptar nuestra propia ceguera?, ¿por qué juzgamos plenamente lo que sólo vemos en forma parcial, y de ser así de que vale siquiera ver?*”

Es un trabajo que desarrolla él, porque Europa se considera baluarte de la civilización y al mismo tiempo monopoliza este concepto excluyendo aquellos pueblos que no comparten su visión. Como el concepto de civilización inicia en Europa y es ahí mismo donde concluye, no importa que se haya emigrado hacia occidente, toda Europa es occidente y ni siquiera los Estados Unidos dejan de ser Europa, pues está formado con las sobras de ésta, de tal forma que Estados Unidos es monopolio de civilización y conocimiento y por ende es poderoso pues al mismo tiempo es Occidente y Norte.

De Sousa explica el cómo la economía convencional ha reivindicado el privilegio de regular científicamente la sociedad, y como el capitalismo ha logrado pervertir las luchas sociales para convertirlas en nuevas formas de regulación.

Para el autor, quien tiene el monopolio del conocimiento se abroga para sí el monopolio de la distinción universal entre lo verdadero y lo falso, y con ello la facultad de crear una línea divisoria donde aplica la civilidad legal y política, y territorios fuera de estas líneas en donde el hombre se encuentra en una moderna versión de Hobbes del Estado de naturaleza, es decir, fuera de esta línea estamos en una completa incivilidad, esto para explicar, en su modo de comprender, fenómenos que no deberían existir o por lo menos deberían de avergonzar a quien permite, en aras de defender la libertad y democracia de sus pueblos, mantener espacios geográficos fácilmente determinables en donde las reglas son otras, como Guantánamo, Irak, Afganistán, Somalia, y un largo etcétera. Estas líneas, a pesar de ser fácilmente determinadas en algunos espacios geográficos, también se dan y son menos tangibles en sus propias urbes, donde existen millones de seres humanos con calidades que no merecen la pena de ser siquiera observados; seres humanos que tienen la calidad de inmigrantes indocumentados, o pertenecen a otros grupos vulnerables como refugiados o incluso sus propios desempleados, creando así

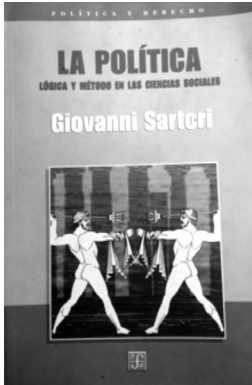
zonas salvajes e incivilizadas en sus propias fronteras, y cuya aberrante existencia sólo se tolera en cuanto puedan ser utilizados como recurso, dando lugar a la figura que él llama fascismo contractual, una visión que bien conocen los funcionarios de Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, de la ONU, funcionarios que utilizan un discurso privado que en público embellecen con declaraciones de solidaridad y derechos humanos. Nos explica como para Occidente, Oriente es siempre una amenaza, mientras que el Sur es apenas un recurso.

Pareciera una lectura sombría y que augura un futuro poco favorable para quienes tratan de hacer frente a ese Norte imperialista. Llega incluso a comparar a los señores feudales de el medioevo, con los países de la Unión Europea, pues aquellos no pudieron sustraerse de la autoridad papal de Urbano II, quien los reclutó para las Cruzadas. Así, la Europa contemporánea es incapaz de hacer frente y termina reclutada para las guerras balcánicas, para las invasiones a países de medio oriente, en fin, para cualquier aventura bélica contra países que osan oponerse a los intereses del Norte.

Añorando que la lucha libertaria y el pensamiento liberal de figuras de la talla de José Martí no desaparezca, a efecto de que nuestra América logre encontrar su propio camino lejos del yugo, si encuentra soluciones para ello, y nos explica cómo la solidaridad y la creación de mecanismos que tengan como base una democracia participativa se puede dar un golpe de timón y hacer frente a los bloques hegemónicos, eso o desaparecer para tomar la etiqueta de sólo proveedores de recursos que deben ser explotados.

Después de esta lectura, queda de manera clara la idea de que un Estado que no provea los medios para que su población alcance el bienestar, es simplemente repugnante, por lo que es necesario oponerse a los intereses globalizadores en lo que estos no cumplan con los mismos estándares de bienestar que se alcanzan en sus lugares de origen.

LA POLÍTICA: LÓGICA Y MÉTODO EN LAS CIENCIAS SOCIALES



Reseña:

*Alejandra Fuyivara Jáuregui **

SARTORI, Giovanni. “La política: lógica y método en las ciencias sociales.” 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2002. 336 p.

El presente ejemplar, escrito por el reconocido catedrático e investigador italiano Giovanni Sartori, representa una importante aportación para desentrañar el fenómeno político en la historia humana.

El autor aborda, en primera instancia, la necesaria distinción entre el lenguaje común, de aquellos que conforman la filosofía y la ciencia, puesto que advierte que su uso se refleja en el pensar, es decir, un cierto uso del lenguaje pone su sello en un cierto modo de pensar. En consecuencia, resalta de forma particular el carácter abstracto de los conceptos y/o proposiciones que constituyen el discurso, para lo cual se apoya en la lingüística, la epistemología y la lógica. Destacando de manera indirecta la indispensable coherencia hermenéutica del trabajo científico.

Asimismo sostiene la innegable ruptura de los modelos fisicalistas para el estudio de las ciencias sociales, en virtud de las características específicas de los objetos estudio de cada ciencia, a saber, los objetos de estudio de la ciencia política, son en definitiva más complejos por lo que no pueden reducirse a un sólo principio. Además insiste puntual y rigurosamente en la formación de nuevos conceptos

* Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua, actualmente Apoyo Jurídico del Tribunal Estatal del Estado de Chihuahua.

que den cuenta de realidades nuevas, con el objeto de integrarlos al lenguaje y al pensamiento. Lo que deviene en problematizar el tema del método y de su relación formal o material, con lo que denominamos teoría y práctica.

Sartori recorre de modo crítico diversas teorías acerca de la política; expone que algunas de ellas la definen como un arte y otras como una ciencia, en razón de que estudian los contenidos y fines que se le atribuyen, así como sus aspectos axiológicos, recapitulando sobre corrientes tales como el marxismo, la escuela griega y el empirismo clásico.

A su vez, discrepa sobre la denominada naturaleza humana en la historia, concluyendo que la plasticidad del hombre lo sitúa por encima de la sobredeterminación del mundo natural.

En la parte final de su obra, el catedrático busca esclarecer la interrogante: ¿qué es la política?, para lo cual realiza un escrupuloso análisis, en relación con otras ciencias y planteamientos ideológicos, el papel del Estado y de los políticos en la sociedad post industrial.

Por otro lado, cuestiona el carácter hegemónico de la geometría y las matemáticas como modelos de la ciencia; los criterios de verdad y sus formas de demostración, coligiendo en la importancia de cuidar el uso del concepto de manera rigurosa, pues resulta inconcuso que el concepto con el que se construye una idea sea preciso y específico, en virtud de que éste es el punto de referencia del que se parte para obtener una teoría sólida que admita encontrar, en el caso de la ciencia política, el conjunto de leyes que son propios de ésta. Por tanto, el autor propone reconocer cuáles son los paradigmas que la constituyen como un conocimiento en proceso de perfeccionamiento teórico, lógico y práctico. Es por lo anterior, que el catedrático promueve y afirma que la aplicación del conocimiento adquirido de la ciencia política es fundamental para el diseño y mejoramiento de las instituciones políticas.

Sartori, tal y como ha expuesto en otros trabajos de investigación, concuerda con el filósofo Avram Noam Chomsky en el sentido de que es irrelevante el uso de la etimología para definir una palabra pues, por el contrario, es preciso acudir al estudio del contexto en el

cual se insertan, ya que sólo de esta forma será factible obtener un conocimiento completo de las ideas implícitas en el discurso.

En la actualidad, la política es un hacer cotidiano, en razón de su transformación a lo largo de la historia, es por eso, que en nuestros tiempos la misma ha adquirido un carácter transcendental. En ese contexto, el trabajo del politólogo Giovanni Sartori, es una notable aportación al estudio de este tema; se puede disentir o coincidir con sus planteamientos, sin embargo, es menester conocer esta obra, ya que contribuye a una mayor comprensión desde las perspectiva lógica, filosófica y humanista de este actividad y nos adentra en el conocimiento minucioso del fenómeno que conocemos hoy en día como *política*.

**TEE
CHIHUAHUA**

LINEAMIENTOS EDITORIALES

Contienen las reglas generales que deberán cumplir los trabajos que sean propuestos para ser publicados en la revista *Quid Iuris*, órgano de difusión del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

FORMATO

Citas bibliográficas

- A. Cuando se refiere a libros.
- B. Cuando se refiere a un capítulo de un libro.
- C. Cuando se refiere a libros electrónicos.
- D. Cuando se refiere a un capítulo de un libro electrónico.
- E. Cuando se refiere a un diccionario o enciclopedia como un todo.
- F. Cuando se refiere a una voz de un diccionario o enciclopedia.

Citas hemerográficas

- A. Cuando se refiere a revista impresa.
- B. Cuando se refiere a un artículo de una revista impresa.
- C. Cuando se refiere a revistas electrónicas.
- D. Cuando se refiere a un artículo de una revista electrónica.
- E. Cuando se refiere a un periódico.
- F. Cuando se refiere a un artículo de una sección de un periódico.

Citas de legislación, jurisprudencia, tesis relevantes y resoluciones judiciales

- A. Cuando se refiere a un ordenamiento jurídico.
- B. Cuando se refiere a tesis de jurisprudencia o relevantes.

C. Cuando se refiere a una resolución judicial.

Abreviaturas

- **RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS.** Toda colaboración deberá ser enviada en formato electrónico al Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, sito en Calle 33ª, Núm. 1510, Col. Santo Niño, C.P. 31320, Chihuahua, Chih. o bien, enviarse al correo electrónico **quidiuris@techihuahua.org.mx**

- **DATOS Y AFILIACIÓN DE AUTORES.** Toda colaboración deberá ir precedida de una hoja en la que aparezcan además del título del trabajo: el nombre del autor, una breve reseña biográfica, así como su afiliación institucional y su dirección postal.

- **RESUMEN DEL DOCUMENTO.** Se solicita además acompañar un resumen (de 150 palabras) en que se sintetizen los propósitos y conclusiones principales del trabajo (*abstract*). Los artículos deberán ser originales e inéditos.

- **ORIGINALIDAD.** El contenido de los artículos es responsabilidad exclusiva de los autores, así como garantizar el carácter inédito del artículo y que han obtenido los permisos del titular o titulares del material que no les es propio. El Consejo Editorial de la revista se reserva el derecho de aceptar y publicar excepcionalmente trabajos no inéditos, por lo cual el autor deberá manifestar ese hecho e incluir la referencia bibliográfica correspondiente.

- **PONENCIAS DE EVENTOS ACADÉMICOS.** En el caso de ponencias presentadas en eventos académicos, deben especificarse también los siguientes datos:

nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo.

Los autores de los artículos publicados recibirán un mínimo de cinco ejemplares de cortesía de la Revista.

FORMATO

Los trabajos originales deben ser entregados en formato electrónico en el procesador de texto Word. Deben ser escritos en hoja tamaño carta, con márgenes superior e inferior de 2.5 centímetros e izquierdo y derecho de 3 centímetros; 1.5 de interlínea y letra arial de 12 puntos, con una extensión de entre 15 y 30 cuartillas.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

A continuación se precisan los datos que deben contener las citas bibliográficas, cabe mencionar que **la bibliografía será igual**, a excepción de la referencia a la página consultada.

Documentos impresos y electrónicos

A. Cuando se refiere a libros

El orden en que deberán aparecer los distintos elementos que integran las notas, si es que los hay todos, es el siguiente:

1. Autor.
2. Título de la publicación (entrecorinado y en letras itálicas).
3. Edición (la primera no debe indicarse).
4. Lugar de publicación.
5. Editorial.
6. Colección (si es el caso)
7. Volumen o tomo (si es el caso)
6. Año de publicación.
7. Página.

B. Cuando se refiere a un capítulo de un libro

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor (es) del capítulo.
2. Título del capítulo (entrecorinado y en letras itálicas).
3. En: subrayado y seguido de dos puntos, nombre del autor del libro, cuando éste difiere del autor del capítulo, seguido del título del libro.
4. En su: subrayado y seguido de dos puntos, cuando el autor del capítulo es el mismo autor del libro.
5. Lugar de publicación.
6. Editorial.
7. Año de publicación.
8. Página.

C. Cuando se refiere a libros electrónicos

Fecha de consulta. Deberá incluir en la referencia la fecha en que el documento fue revisado, entre corchetes, precedida por la palabra “fecha de consulta”, por último, deberá contemplar día, mes y año.

Disponibilidad y acceso. Para los recursos en línea se deberá proveer información que identifique y localice el documento consultado. Esta información deberá estar identificada por las palabras “Disponible en”. La información de la ubicación de documentos en línea en una red computacional como Internet, deberá estar referida al documento que fue consultado, incluyendo el método de acceso a él (por ejemplo: ftp, http://..., etc.) así como la dirección en la red para su localización. Dicha dirección deberá transcribirse tal cual.

La cita se construye con los siguientes datos:

1. Autor(es), ya sea institucional o personal.
2. Nombre del documento (entrecorinado y en letras itálicas)

3. Tipo de medio [entre corchetes].
4. Edición o versión.
5. Lugar de publicación.
6. Editor.
7. Fecha de publicación.
8. Editor.
9. Fecha de consulta [requerido para documentos en línea; entre corchetes].
10. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).

D. Cuando se refiere a un capítulo de un libro electrónico

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor(es), ya sea institucional o personal.
2. Título del documento (entrecomillado y en letras itálicas)
3. Tipo de medio [entre corchetes].
4. Edición.
5. Lugar de publicación.
6. Editor.
7. Fecha de publicación.
8. Fecha de revisión/actualización.
9. Fecha de consulta [requerido para documentos en línea; entre corchetes].
10. Capítulo o designación equivalente de la parte.
11. Título de la parte.
12. Ubicación del material original.
13. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).

E. Cuando se refiere a un diccionario o enciclopedia como un todo.

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Editor (ed.), compilador (comp.), director (dir.)
2. Título (entrecomillado y en letras itálicas)
3. Edición (excepto la primera).
4. Lugar de publicación.
5. Editorial.

6. Año.
7. Páginas

F. Cuando se refiere a una voz de un diccionario o enciclopedia.

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Voz.
2. En:
3. Editor (ed.), compilador (comp.), director (dir.).
4. Edición (excepto la primera).
5. Lugar de edición.
6. Editorial.
7. Año.
8. Página específica del término.

CITAS HEMEROGRÁFICAS

A. Cuando se refiere a revista impresa

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Título de la revista
2. Lugar de publicación
3. Volumen
4. Número (anotar entre paréntesis)
5. Fecha (indicar mes y año)

B. Cuando se refiere a un artículo de una revista impresa

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor (es) del artículo.
2. Título del artículo (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Título de la revista (en letra cursiva o subrayada).
4. Volumen (cuando la revista lo incluye).
5. Número (anotar entre paréntesis).
6. Paginación (precedida de dos puntos).
7. Fecha (indicar mes y año).

C. Cuando se refiere a revistas electrónicas

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Título (letra mayúscula)
2. Tipo de medio [entre corchetes].
3. Edición.
4. Lugar de edición.
5. Editorial.
6. Fecha de publicación.
7. Fecha de consulta (requerida para documentos en línea; entre corchetes).
8. Serie (opcional).
9. Notas (opcional).
10. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).
11. Número internacional normalizado (ISSN).

D. Cuando se refiere a un artículo de una revista electrónica

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor(es) del artículo o contribución, ya sea institución o persona.
2. Título del artículo o contribución (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Título de la revista o serie electrónica (en letra cursiva o subrayado).
4. Tipo de medio [entre corchetes].
5. Volumen.
6. Número.
7. Día, mes y año.
8. Fecha de consulta [requerida para documentos en línea; entre corchetes].
9. Ubicación dentro del documento original.
10. Disponibilidad y acceso (requerida para documentos en línea).
11. Número internacional normalizado (ISSN).

E. Cuando se refiere a un periódico.

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor
2. Título del artículo (entrecomillado y en letras itálicas).

3. Título del diario (en letra cursiva o subrayada).
4. Lugar de publicación.
5. Fecha (indicar día, mes y año).
6. Paginación.
7. Columna.

F. Cuando se refiere a un artículo de una sección de periódico

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor.
2. Título del artículo (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Título del diario (en letra cursiva o subrayada).
4. Lugar de publicación.
5. Fecha (indicar día, mes y año).
6. Página.
7. Columna.
8. Nombre de la sección del diario entre paréntesis y precedido de En sección:

CITAS (LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA, TESIS RELEVANTES Y RESOLUCIONES)

A. Cuando se refiere a un ordenamiento jurídico

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Número de la ley y/o denominación oficial si la tiene.
2. Título de la publicación en que aparece oficialmente.
3. Lugar de publicación.
4. Fecha (indicar día, mes y año).

B. Cuando se refiere a tesis de jurisprudencia o relevantes

1. Si en el trabajo ya se ha citado el número de tesis y el rubro, únicamente se especificará:

Compilación Oficial de Jurisprudencia y

Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 28-29.

2. Si en el trabajo no se ha citado el número de tesis y el rubro, se especificará:

Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2005. APELACIÓN. CASO EN QUE LA PUE- DEN INTERPONER LOS CIUDADA- NOS (Legislación de Michoacán). Com- pilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 28-29.

C. Cuando se refiere a una resolución ju- dicial

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federa- ción, recaída al juicio para la protec- ción de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-69/2009 y acumulados, de fe- cha 11 de marzo de 2009.

ABREVIATURAS	
Abreviatura	Significado
Cfr.	Confróntese, confrontar
Comp.:	Compilador. Persona que reúne en una sola obra partes o textos de otros libros.
Coord.	Coordinador
et al.	Abreviatura del término latino et allis que quiere decir y otros. Se utiliza para señalar que hay más de tres autores en la creación de la obra.
ed. eds.	Editorial, editoriales.
Ibid.	Abreviatura del término latino "ibidem" que significa en el mismo lugar, lo mismo. Se utiliza para evitar la repetición de la cita anterior. Cuando la referencia es exactamente la misma a la que precede, se usará solamente la abreviatura <i>Ibid.</i> En cambio, si el número de páginas es diferente, se utilizará <i>Ibid.</i> y a continuación el número de páginas.
Ídem	Se utiliza para evitar la repetición de la cita anterior, si se trata de una referencia a la misma obra e incluso la misma página.
in fine	Al final
loc. cit.	Abreviatura del término latino <i>locus citatum</i> , que significa lugar citado. Se utiliza para evitar la repetición de la cita de un trabajo ya mencionado, con referencias intermedias y cuando corresponde a las mismas páginas.
op. cit.	Abreviatura del término latino "opus citatum", que significa obra citada. Se utiliza cuando se desea volver a referirse a una cita ya mencionada, pero no consecutiva y cuando corresponda a diferentes páginas del trabajo. Se debe repetir el apellido del autor y poner a continuación: <i>Op. Cit.</i> , y el número de páginas.
Passim	En varias partes.
s. a.	Sin año de publicación.
s. e.	Sin editorial.
s. f.	Sin fecha de edición.
s.l.	Abreviatura del término latino <i>sine locus</i> . Quiere decir que se desconoce la ciudad o el lugar de la edición, ya que no se consignó dentro de la obra.
s.n.:	Abreviatura del término latino <i>sine nomine</i> . Quiere decir que se desconoce el nombre de la editorial, editor o distribuidor de la obra.
ss.	Siguientes.
Trad.	Traductor.
t. ts.	Tomo, tomos
Vid.	Ver
Vol. o V. Vols. o Vv.	Vol. Volumen dado de una obra en varios volúmenes Vols. Volúmenes. Se refiere al número de volúmenes que consta la obra.

QUID IURIS
Año 7 Volumen 19

Publicación trimestral
del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

Se imprimió la última semana del mes
de noviembre del 2012 en la ciudad
de Chihuahua, México

Producción Editorial Integral:
Lic. Martha Madrid / Socia Creativa
www.sociacreativa.mx

Se terminó de imprimir en
Litográfica IMAP S.A de C.V.
Tels. 614-4810185 y 179-5259
Chihuahua, Chih. México
www.imapcolor.com

Impreso y hecho en México

