



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

LA REIVINDICACIÓN DE LA PERSONA EN EL SISTEMA ELECTORAL
MEXICANO

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA
ROGELIO GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ

TUTOR
DOCTOR RUBÉN LÓPEZ RICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTORAL

DOCTOR JOSÉ FRANCISCO PEDRO PÉREZ HERNÁNDEZ	F.E.S. ACATLÁN
DOCTORA ROXANA DE JESUS ÁVALOS VÁZQUEZ	F.E.S. ACATLÁN
MAESTRO GENARO ALEMÁN GÓMEZ	F.E.S. ACATLÁN
MAESTRO JOSÉ ALEJANDRO GONZÁLEZ REYNA	F.E.S. ACATLÁN

MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi madre, porque su constante esfuerzo, me enseñó que el trabajo duro no se regatea. Por nunca limitar mis aspiraciones y apoyarlas siempre. Porque al regresar de la UAM, donde estudie la licenciatura, siempre me esperaba con uno de sus deliciosos guisos.

A mi padre, por regalarme los primeros libros y por seguir haciéndolo.
Por su rectitud y honestidad.

A mis hermanas, por ser mejores hijas que yo, y para recordarles que las amo. A Diana por todos sus cuidados.

A mis sobrinos, Lizzeth, Rodrigo y Carolina; para recordarles que seguir el camino del estudio, está lleno de satisfacciones.

A Karla, por todo su amor y paciencia, por su apoyo infinito. Por ser mi luz.

A mis amigos Laura y Jorge, por todo su aprecio, por su destacable inteligencia, por ver en mí lo que no es tan evidente.

A los que ya no están, porque también somos lo que hemos perdido.

Índice

Capítulo Primero

SISTEMA, PERSONA, DERECHOS POLÍTICOS, Y DEMOCRACIA

I.	SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.....	4
	1. <i>Principios rectores en materia electoral</i>	
II.	PRINCIPIO PRO PERSONA.....	7
	1. <i>Principio hermenéutico pro persona</i>	
	A. <i>La preferencia de normas del principio pro persona. La aplicación de la norma más protectora y la conservación de norma más favorable.</i>	
	B. <i>La preferencia interpretativa del principio pro persona. Preferencia interpretativa extensiva y preferencia interpretativa restringida.</i>	
III.	DERECHOS POLÍTICOS, PERSONA Y CIUDADANO.....	15
IV.	SOBERANÍA Y PLURALISMO JURÍDICO.....	19
V.	DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA.....	23
	1. <i>Democracia participativa</i>	
	2. <i>Cultura democrática y la teoría de democracia de baja intensidad</i>	

Capítulo Segundo

DERECHO ELECTORAL VIGENTE EN MÉXICO Y SU CONTRASTE CON EL

PRINCIPIO PRO PERSONA

I.	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	35
	1. <i>Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	
	A. <i>Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad</i>	
	2. <i>Artículo 3o de la CPEUM. Democracia</i>	

Artículo 35 de la CPEUM. Isonomía

3. Artículo 39, CPEUM. Soberanía

4. Artículo 40, CPEUM. República representativa

5 Artículo 41, primer párrafo, fracción I, primero y segundo párrafo, CPEUM. Ejercicio de la soberanía y partidos políticos

II. LEY FEDERAL DE CONSULTA POPULAR.....58

III. LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.....62

1. Recurso de revisión y recurso de apelación

2. Recurso de inconformidad y recurso de reconsideración

3. Nulidades

4. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

5. Juicio de revisión Constitucional electoral

IV. DERECHOS HUMANOS EN MATERIA ELECTORAL INTEGRADOS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....76

Capítulo Tercero

EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO AL INICIO DEL SIGLO XXI

I. PARTIDOS POLÍTICOS.....81

1. Nuevos partidos y financiamiento público

II. SIMULACIÓN DEMOCRÁTICA.....90

1. Validez a ultranza

2. Determinancia cualitativa y cuantitativa

3. Declaración de validez de la Elección presidencial de 2006

4. Validez de la elección presidencial de 2012

5. Simulación democrática del Instituto Federal Electoral, convalidada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

III. PERSONA EN EL SISTEMA ELECTORAL.....	131
IV. PERSPECTIVA ONTOLOGICA DEL SISTEMA ELECTORAL.....	136

Capítulo Cuarto

MECANISMOS DE REIVINDICACIÓN DE LA PERSONA EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO. PROPUESTAS

I. VOTO REIVINDICATORIO.....	140
II. AMPARO ELECTORAL.....	164
1. <i>Interés legítimo de la persona</i>	
III. REIVINDICACIÓN DEL DERECHO ELECTORAL.....	175
1. <i>Multa cuantificada en votos</i>	
2. Principios propios del derecho electoral, para su reivindicación	
IV. REIVINDICACIÓN DE LA PERSONA, SISTEMA ELECTORAL SIN PARTIDOS POLITICOS.....	185
V. DEMOCRACIA DIRECTA.....	194
CONCLUSIONES.....	203
BIBLIOGRAFÍA.....	213

Introducción

El derecho electoral vigente en México, no reivindica a la persona. La consecuencia es un sistema de gobierno que no es representativo de la voluntad popular, ni garante de la protección de los derechos humanos de los individuos. Por el contrario, se anteponen, a estos derechos, argumentos sin referente constitucional o convencional alguno, para protección de intereses particulares y corporativos que no buscan el bienestar social.

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011, trajo un cambio al primer título de su texto, que no se limita a un mero cambio de denominación, de éste. Colocó un énfasis de importancia; necesario y acorde con la tendencia legal internacional; en la persona. El párrafo segundo del artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptúa que “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”

Arribamos al convencimiento, que la nueva disposición constitucional, por su importancia, no puede quedar como letra inútil en el texto de nuestra ley fundamental. Por lo que, con la idea de favorecer en todo el tiempo a las personas al interpretar la norma constitucional y convencional en materia de derechos humanos, nos propusimos estudiar el énfasis de la importancia de la persona, dentro del sistema electoral mexicano.

El principio pro persona, o la importancia de la persona en la que pone énfasis nuestra Constitución tras la reforma, no se trata de una fórmula mágica, o un recurso que signifique ganar-ganar, como lo usan de manera burda muchos abogados, para pretender ganar los litigios en los que participan.

La presente investigación se justifica en virtud que la reivindicación de la persona en el derecho electoral mexicano, resultará de utilidad en cuanto a la

creación de leyes en la materia, así como los criterios de resolución de las controversias electorales. Dicha investigación será útil para identificar los obstáculos que limitan el ejercicio pleno del derecho a elegir, y la soberanía que reside en la persona, así como la puesta en práctica de la misma.

La construcción de un sistema electoral que reivindique a la persona, permite el establecimiento de un régimen de gobierno democrático, que resulte equitativo, justo y representativo de la voluntad de las personas, para la consecución del empoderamiento del ciudadano y la protección de sus derechos humanos.

Para el desarrollo de esta investigación, analizamos el concepto persona y el sistema electoral mexicano a partir del estudio de la participación ciudadana, la legislación en materia electoral y el concepto democracia, a fin de generar propuestas que reivindiquen a la persona en el sistema electoral.

El torno al objetivo contenido en el párrafo anterior, específicamente desarrollamos cuatro capítulos con un objetivo específico: 1) Definimos la noción de persona, así como los conceptos: principio pro persona, derechos políticos, democracia, soberanía y sistema, con base en un estudio analítico de estas concepciones; 2) Identificamos los ordenamientos legales, en los que se basa la reivindicación del principio pro persona, a partir de un análisis del marco jurídico vigente; 3) Confrontamos la importancia de la persona en el sistema electoral mexicano, con base en un examen de resoluciones judiciales y administrativas en la materia, finalmente; 4) Determinamos la importancia de la persona en el sistema electoral, a fin de establecer garantías para su reivindicación.

Con estos puntos de referencia, Identificamos, la prevalencia institucional de las instituciones en el sistema de gobierno, y nos hemos atrevido a calificar de reciclaje electoral, el uso que de la persona se hace dentro del sistema. Como el sistema electoral, busca el establecimiento de la democracia, nos planteamos determinar si vivimos en democracia, cuales son las características de nuestra

democracia y si deberíamos abandonar esa idea como forma de gobierno. Podemos adelantar que, nuestra democracia es una simulación.

Sin miramientos, pero con el cuidado debido, nos hemos cuestionado sobre la conveniencia de que existan los partidos políticos, sobre nuevos mecanismos de participación dentro de la democracia representativa, y al menos un horizonte claro en materia de democracia directa. Actualmente, el amparo es improcedente en materia electoral, por lo que nos cuestionamos esa improcedencia y hemos planteado la posibilidad de hacerlo procedente. En términos generales a través del desarrollo de esta investigación, nos hemos propuesto reivindicar a la persona en el sistema electoral mexicano, identificando los límites que actualmente existen en el sistema para que se le otorgue la importancia debida a la persona que elige y debe ejercer la soberanía que en ella recae. La reivindicación no es el objetivo último, se busca a través de su reivindicación, el establecimiento de un régimen de gobierno democrático, demostraremos si esta democracia, significa el bien común de las personas.

CAPÍTULO PRIMERO

SISTEMA ELECTORAL, PERSONA, DERECHOS POLÍTICOS, Y DEMOCRACIA.

I. SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Sistema, es un objeto complejo cuyas partes o componentes se relacionan con al menos algún otro componente. La *composición* de un sistema es la colección de sus partes. El *entorno* del sistema es la colección de las cosas que actúan sobre los componentes del sistema o a la inversa. La *estructura* de un sistema, es la colección de las relaciones entre los componentes del mismo, así como entre éstos y los elementos del entorno. Aquella puede llamarse *endoestructura* y esta última *exoestructura* del sistema; la *estructura total* de un sistema es la unión de esos dos conjuntos de relaciones. La *frontera* de un sistema, es la colección de los componentes del sistema que están directamente enlazados con los elementos de su entorno. Por último el *mecanismo* de un sistema, está compuesto por los procesos internos que lo hacen *funcionar*, es decir, cambiar en algunos aspectos mientras conserva otros.¹

Respecto del *sistema electoral*, el primer Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral, Lorenzo Córdoba Vianello, quien rindió protesta el 4 de abril de 2014, define al sistema electoral como “conjunto de reglas y procedimientos y al conjunto de instituciones que norman y le dan vida al juego democrático, que es el juego de la lucha por el poder político a través de las urnas.”²

El autor Leonardo Valdés, define al sistema electoral como el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. El sistema electoral recibe votos

¹ Bunge, Mario, *Diccionario de filosofía*, México, Siglo XXI editores, 2005, p.196

² Córdoba Vianello, Lorenzo, “9 desafíos, 11 consejeros”, *Revista voz y voto*, México, Número 257, julio de 2014, p.10.

y genera órganos de gobierno y/o de representación legítimos. En ese sentido, es una estructura intermedia del proceso, a través de la cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes.³

Reconoce como actores y elementos del fenómeno electoral moderno a: los electores, los candidatos, los partidos, los medios de comunicación, las autoridades que organizan el proceso; también lo son los procedimientos para la conformación de la lista de electores, la realización de las campañas de difusión, la instalación de los lugares de votación, la emisión y conteo de los sufragios; y, finalmente, la resolución de los conflictos que se puedan presentar durante y después del acto electoral. El sistema electoral, juega un papel de especial importancia entre ese cúmulo de procedimientos y los actores referidos; todo sistema electoral tiene asignadas determinadas funciones.⁴ Agrego, que deben garantizar el cumplimiento de ciertos principios rectores en la materia.

El mejor sistema electoral será, en cada caso, el adecuado a las condiciones históricas y políticas de una nación, que mejor responda a las necesidades y procesos específicos de conformación de las instituciones de representación y de gobierno.

En el presente trabajo, nos referiremos al sistema electoral en cuanto a su *composición*, integrada por el Instituto Nacional Electoral; el Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación; los partidos políticos, las leyes en materia electoral esto es, el derecho electoral; y los electores. Como *entorno*, identificamos al poder político y poderes facticos⁵, es decir, medios de comunicación y económicos, principalmente.

³ Cfr., Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de divulgación de la Cultura democrática No. 7 México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 9

⁴ *Ídem*.

⁵ El diccionario de la Real Academia Española, define al poder factico “el que se ejerce en la sociedad al margen de las instituciones legales, en virtud de la capacidad de presión o autoridad que se posee” sobre esta definición Francisco Aceves González, identifica dos elementos básicos que caracterizan aquello que podríamos idéntica como poder fáctico. Uno, que se trata de corporaciones que tienen la facultad o la capacidad para realizar acciones conforme a sus intereses particulares, y

La *estructura* del sistema, será analizada en el tercer capítulo del presente trabajo, en particular la relación de los componentes con respecto a la persona. En cuanto al estado actual de los partidos, así como las decisiones de autoridad del Instituto Federal electoral, ahora Instituto Nacional Electoral con la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014; y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en la resolución de recursos promovidos ante dichas instancias y en la declaración de validez de las elecciones presidenciales de 2006 y 2012.

Por lo que hace a los *mecanismos* del sistema, ahora mismo revisaremos los principios rectores del sistema. En el segundo capítulo, revisaremos más mecanismos contenidos en la Constitución, convenciones y leyes diversas. Así como también nos ocuparemos, de otros mecanismos, como propuesta en el capítulo cuarto, para que el sistema *funcione*, o *funcione de mejor manera*, de acuerdo con la definición aportada al principio de este capítulo.

1. Principios rectores en materia electoral

Para Robert Alexy “los principios son mandatos de optimización.”⁶ Zagrebelsky considera que el derecho está compuesto de normas legislativas que son prevalentemente reglas, mientras que las normas constitucionales sobre derechos y sobre la justicia son prevalentemente principios.⁷ Asumiremos los principios no sólo como criterios orientadores para la decisión en la resolución de

dos, que dichas acciones se realizan por fuera del marco jurídico institucional, es decir que se encuentran revestidas de un carácter extralegal. Cfr., Aceves González, Francisco, “Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México UNAM, Año LVIII, núm. 217, enero-abril de 2013, pp. 270.

⁶ Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1993. P. 87.

⁷ Cfr. Zagrebelsky, Gustavo. *Derecho Dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid, Trotta, 2005. p. 109-110.

lagunas o confrontación de derechos sino también como, referentes teóricos a partir de los cuales se crean y funcionan las partes del sistema electoral.

Los principios rectores en materia electoral, son los siguientes: elecciones libres, auténticas y periódicas; soberanía que reside en el pueblo; sufragio universal, libre, secreto y directo; garantía del financiamiento público de los partidos políticos, así como de acceso a tiempos oficiales en radio y televisión; campañas electorales en las cuales prevalezca el principio de equidad; libertad de expresión y acceso a la información; organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. Principios que se reconocen por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esencialmente en el artículo 41; la ley general de instituciones y procedimientos electorales en el artículo 30, numeral 2 y; en las convenciones de las que México es parte y que serán revisadas en el capítulo Segundo del presente trabajo.

II. PRINCIPIO PRO PERSONA

El significado literal del principio pro persona, debe desprenderse de los orígenes etimológicos de las palabras que conforman el principio. *Pro*, deriva del latín *prode*, que significa provecho, refiere algo que está a favor o que significa ventaja, *prode* a su vez proviene de *prodest*, que significa *útil*.

El origen de la palabra *pro* resulta útil, sin embargo, la raíz etimológica de la palabra persona, tiene un mayor fondo, incluso, encarna una concepción metafórica de lo que es la persona y la importancia que tiene para el mundo, como ahora se explicará.

Persona, es una locución latina que deriva de *personare*, que significa resonar, reverberar: *per*, intensidad y *sonare*, hacer ruido, sonar. El significado de persona entre los latinos era el de *máscara*. Era una careta que cubría la cara del

actor, con el propósito de hacer su voz vibrante, con el fin que fuera percibida con mayor volumen. Luego, comenzó a usarse la locución *persona*, para referir a cualquier individuo que protagoniza una escena en una obra.

Se asoció con *homo*, pues sólo los seres humanos pueden interpretar una escena. El significado de persona, penetra en la vida social y por extensión metafórica, se aplica a todos los papeles o partes que el hombre interpreta en la escena de la vida. Persona es por tanto, alguien que personifica un papel en el rol social.⁸

En términos filosóficos, Immanuel Kant, considera que la persona tiene valor incondicional absoluto. El ser humano para Kant es persona en virtud de su racionalidad y autonomía moral.⁹ Esta concepción de persona se introdujo en derecho, persona jurídica es un ente dotado de razón y voluntad libre. Aunque también en términos jurídicos persona es, el ente en el que pueden recaer derechos y obligaciones. Hans Kelsen define persona, aludiendo a la teoría tradicional del modo siguiente:

Persona es el hombre en cuanto sujeto de derechos y obligaciones. Pero no sólo los hombres, sino también otros entes –como ciertos grupos asociaciones, sociedades anónimas por acciones, municipios y Estados– pueden ser representados como personas, se define el concepto de persona como el de ‘portador’ de derechos subjetivos y obligaciones jurídicas, donde portador puede ser no sólo el hombre sino también esos otros entes.¹⁰

Para los fines de esta investigación, es importante la cualidad de ser sujeto de derechos y obligaciones, sin embargo estas se otorgan de acuerdo con el “guion de la obra” que es el derecho positivo, y se extiende a los entes a los que alude Kelsen. No obstante, interesan de un modo más profundo, la propiedades no

⁸ Este significado de persona aparece en la *República* de Platón y en *Política* de Aristóteles.

⁹ Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, *El derecho y la ciencia del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.

¹⁰ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, p. 182.

empíricas que se adscriben a las personas: aptitud o capacidad moral, racionalidad, autonomía, dignidad etcétera; no son empíricas en cuanto a que no son empíricamente comprobables, como lo es que somos mamíferos o bípedos¹¹.

Persona, o la consideración de ser persona, otorga el estatus de tener dignidad, ser racional y libre. Considerando el voto un acto racional y libre por medio del cual la persona manifiesta su preferencia por algo, el análisis de esas propiedades no empíricas enriquece la presente investigación; no obstante el voto se trata también de un derecho y una obligación, según podrá verse en el capítulo siguiente.

Anicio Manlio Torcuato Severino Boecio (480-524), En el tercer capítulo de su libro *Sobre la persona y las dos naturalezas*. Menciona que “la persona es una sustancia individual de naturaleza racional”¹², lo cual se explica como sigue: entre las sustancias algunas son universales, otras particulares. Universales son las que son géneros o especies, como hombre, animal, piedra. Particulares son las que no son géneros sino únicos, como ejemplo: Boecio, Ferrajoli, el papel en que está impresa esta obra. Por lo tanto, concluye, si la persona se da solamente en las sustancias, y toda sustancia es naturaleza, y no se da en los universales, sino en los individuos, llegamos a la definición de persona: Persona es una sustancia individual de naturaleza racional.¹³

La naturaleza racional, nos distingue del resto de las especies, por lo que, sólo los humanos podrán ser considerados como persona. Considero entonces que Boecio, arriba a una fórmula muy simple, sólo es persona aquella que es racional. Lo cual coincide con la abstracción concluida por Ricardo de San Víctor (1110-1173), nos dice que, persona es aquello en lo cual la naturaleza racional existe¹⁴. Santo Tomás de Aquino, aporta la definición que retoma a los autores referidos en

¹¹ Aunque podría discutirse si la racionalidad es empíricamente verificable.

¹² Cfr. Culleton, Alfredo, “Tres aportes al concepto de persona”, *Revista española de filosofía medieval*, España, Universidad de Zaragoza, No. 17, 2010 pp.59-71

¹³ *Ídem*

¹⁴ *Ídem*

el presente párrafo (1225-1274), define a la persona como: “Individuo de naturaleza racional, con los caracteres de substancia, individualidad y razón.”¹⁵

Finalmente el autor peruano Carlos Fernández de Sessarego, contribuye al entendimiento de persona, pues considera a la persona como la especial calidad de ser, condenada a: ser libre, responsable y a la realización de un proyecto vital, único e intransferible¹⁶.

Luego de lo expuesto hasta aquí en cuanto a la concepción de persona, y como refería al comienzo del estudio relativo a la persona, el sentido metafórico de la definición de persona; asumo, en los mismos términos casi metafóricos que por el papel que toca desempeñar a cada persona, dentro de la sociedad lo siguiente: por el proyecto vital único e intransferible, es importante la protección de los derechos humanos, para la culminación de ese proyecto y el desempeño correcto de ese papel, pues todos formamos parte de la misma *obra de teatro*, no me refiero en sentido de ironía para aludir una farsa, es en realidad una alusión al significado etimológico de la palabra, al denominarlo como obra de teatro quiero aludir a un proyecto conjunto, el cual todos esperamos tenga éxito.

Entonces, el principio pro persona se refiere literalmente a aquello que beneficia a la persona. Cabe aclararse también que el principio pro persona, es referido también como principio *pro homine*. La presente investigación utilizará el concepto *pro persona*, por ser incluyente en cuanto al género, pues hace referencia a masculino y femenino, o mejor dicho no excluye al femenino, tal como podría considerarse que lo hace el concepto *pro homine*. Además, como sostuve las cualidades no empíricas de la persona, resultan de importancia para el desarrollo del presente trabajo.

¹⁵ Fernández De Sessarego, Carlos, *La noción jurídica de persona*, Lima, Fondo Editorial de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1962, p. 218

¹⁶ *Cfr. Ídem*

Si bien, existen disertaciones en cuanto a que el concepto de hombre proviene del latín *humus* que significa tierra, y por tanto refiere a todos los terrícolas sin distinción de género, sino sólo de especie. Lo cierto es que se ha definido al género masculino como hombre, y el concepto hombre no se aplica al género femenino, a quien se llama mujer. Por tanto se ha considerado correcto el uso del principio pro persona, por no ser excluyente del género, y ser acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Principio hermenéutico pro persona

La administración de justicia, no puede limitarse a la simple subsunción de normas para la solución de un conflicto, sin embargo esa subsunción es común en las resoluciones de los Tribunales de México. La subsunción limita y empobrece la calidad de las decisiones judiciales. Tal situación, por si misma negativa, se agrava cuando están en conflicto derechos humanos.

Lo anterior, hace necesario el establecimiento de métodos hermenéuticos para las deliberaciones judiciales. Tal como expusimos respecto del empobrecimiento de las decisiones judiciales, existe un agravante en cuanto a derechos humanos se refiere. Existe, entonces, una notable importancia en el establecimiento de métodos hermenéuticos especiales para la protección de estos. El uso de dichos métodos hermenéuticos, humaniza la impartición de justicia, en virtud que un derecho fundamental es un derecho humano constitucionalizado.

Entonces, al llevar a cabo una interpretación, es necesario “tener en cuenta una regla que esté orientada a privilegiar, preferir, seleccionar, favorecer, tutelar y por lo tanto adoptar la aplicación de la norma que mejor proteja los derechos fundamentales del ser humano.”¹⁷

¹⁷ Henderson, Humberto, “*Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine*”, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José Costa Rica, núm. 39, p. 87.

Así, han surgido diversos principios hermenéuticos que privilegian los derechos humanos. Este principio; como se indica en el título del actual capítulo; es el principio pro persona, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos; e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Es decir, ponderar ante todo la importancia de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor de la persona. Con esto se logra la protección de los derechos humanos.

La cláusula de interpretación conforme, recogida en el segundo párrafo, del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se basa en el reconocimiento de la naturaleza de las normas de derechos humanos presentes en las cartas fundamentales, constitución o tratados internacionales, conformándolos como principios mínimos susceptibles de ampliación mediante un sistema de derechos humanos, desarrollado a partir del caso *Almonacid Arellano y otros, VS Chile*, resuelto el 26 de septiembre de 2006. En la resolución, en una porción, señala:

“en otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de `control de la 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 de la misma ha hecho la Corte Interamericana, interprete última de la Convención Americana,¹⁸ de reenvíos, y de integración con otros ordenamientos”¹⁹.

¹⁸ *Ídem*

¹⁹ *Cfr.*, Caballero Ochoa, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (Artículo 1°, segundo párrafo de la Constitución”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, número 41, 2011, p. 105-106

Lo anterior es la esencia de la doctrina del control de convencionalidad de la Corte Interamericana. En este contexto, el principio pro persona, es el criterio indispensable de actuación hermenéutica ante la cláusula de interpretación conforme, cuyo sentido es señalar la preferencia de aplicación ante los reenvíos que se realizan desde las normas, respecto de derechos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales.²⁰

Ahora bien, deben tenerse en cuenta dos posibles modalidades de aplicación: preferencia de interpretación y preferencia de normas²¹. Ambas tienen dos sub modalidades. Respecto de la preferencia interpretativa las sub modalidades, son la interpretativa extensiva y la interpretativa restringida; mientras que respecto de la preferencia de normas; lo son la preferencia de norma más protectora y la de la conservación de la norma más favorable. Las cuales se describen a continuación.

A. La preferencia de normas del principio pro persona. La aplicación de la norma más protectora y la conservación de norma más favorable

Ocurre cuando a una situación concreta, concurren dos o más normas vigentes. Debiendo aplicar la norma que proteja a los derechos humanos. Esta modalidad del principio pro persona, no toma en cuenta los criterios de solución de antinomias, en cuanto a los criterios de jerarquía, especialidad o cronología, que pudieran aplicarse en casos diversos.

La *aplicación de la norma más protectora*, permite al juzgador seleccionar de entre al menos dos normas que puedan aplicarse a un supuesto, la que ofrezca mayor protección a la persona o aquella especializada en la protección de los

²⁰ *Ibidem*, p. 130

²¹ *Cfr.* Castillo, Karlos, "El principio *pro persona* en la administración de justicia", *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, Número 20, 2014, pp. 65-85

derechos humanos. Es decir, debe aplicarse la norma más protectora o la menos restrictiva.

Ocurre la *conservación de la norma más favorable*, cuando no se toma en cuenta la jerarquía sino la protección que ofrece; tampoco se toma en cuenta el criterio cronológico de solución de antinomias, pues efectivamente una norma posterior que sea restrictiva de derechos fundamentales, no derogará a la anterior cuando esta proteja esos derechos.

*B. La preferencia interpretativa del principio pro persona.
Preferencia interpretativa extensiva y preferencia interpretativa restringida.*

En esta modalidad no existe concurrencia de leyes, sino que existe una norma que protege derechos humanos y una pluralidad de posibles interpretaciones, significados, contenidos y alcances. Entonces, la preferencia interpretativa, sugiere que cuando se establezcan restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria, dicha norma debe ser interpretada de modo que se restrinja lo menos posible dicho ejercicio.

Ahora, cuando ocurre la sub modalidad de *preferencia interpretativa extensiva*, estamos ante diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, en este caso debe realizarse la interpretación que conduzca a una mejor y más amplia protección de los derechos fundamentales, omitiendo las que restrinjan o limiten su ejercicio. Debe ampliarse o extenderse el sentido y alcance del derecho humano en análisis. Aquí, resultan de utilidad los principios liberales que Cesar Beccaria enlista en su libro *De los delitos y de las penas*: el de legalidad, de interpretación de la ley, de seguridad jurídica, de proporcionalidad, de la prontitud de la pena, el principio de no tortura, de la no pena de muerte.²²

²² Cfr. Beccaria, César, *De los delitos y de las penas*, Madrid, Alianza, 1982, p.33-46

La *preferencia interpretativa restringida*, implica que en el caso de restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria, la norma debe ser interpretada de manera que se limite lo menos posible. No se sugiere que los derechos humanos no puedan limitarse en casos excepcionales previstos por las Constituciones y tratados internacionales, sino que dicho límite sea aplicado únicamente si es estrictamente necesario.

En términos generales, éstas son las modalidades de aplicación del principio pro persona. La ejemplificación del mismo será conveniente para el capítulo tercero de la presente investigación. Debemos concluir que el criterio hermenéutico, si bien es debatible; sobre todo cuando se enfrenta con los criterios de solución de antinomias que se describieron someramente, consistentes en los criterios de jerarquía, especialidad y cronología y que son los mismos que expone Luigi Ferrajoli en su libro *Principia Iuris*²³, o Riccardo Guastini en *Estudios sobre interpretación jurídica*²⁴, debe tenerse en cuenta la especialidad e importancia que reviste por su protección a los derechos humanos. Además, se resalta su importancia por la obligación de su observancia en términos del segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. DERECHOS POLÍTICOS, PERSONA Y CIUDADANO

Ahora bien, dentro del planteamiento metodológico de la presente investigación, se aluden los derechos humanos. Sin embargo, dentro de estos derechos humanos, existen derechos que son reconocidos a la persona en cuanto a ciudadano, me refiero a los derechos políticos. Para sustentar teóricamente, el presente trabajo conviene hacer algunas precisiones que despejen los cuestionamientos iniciales que podrían surgir, al hablar de derechos políticos de la persona.

²³ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Principia Iuris*, Madrid, Trotta, 2011.

²⁴ Cfr. Guastini, Riccardo, *Estudios sobre interpretación jurídica*, México, Porrúa, 2012.

En principio conviene referirnos al concepto de derechos políticos. Podemos decir que son atributos de la persona en su carácter de ciudadano, que le permiten participar en la vida política del Estado que les reconoce este carácter. Al mencionar la vida política nos referimos, a la actividad de los ciudadanos derivada de su derecho a decidir sobre: su sistema de gobierno; representantes políticos; desempeñar cargos públicos; participar en la definición y elaboración de normas, políticas públicas; así como revisar el correcto ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes.

Los derechos políticos, pertenecen a la primera generación de derechos humanos, asociados a los derechos de libertad. En específico, se asocian a los derechos de libertad política y libertad individual. Estos derechos de libertad se reconocen a la persona por su calidad intrínseca de serlo. Sin embargo los derechos políticos se encuentran limitados para su ejercicio, con el previo cumplimiento de los requisitos exigidos para ser ciudadanos.²⁵ Los derechos políticos se refieren a los siguientes: a votar; a ser votado; desempeñar cargos públicos, sean de elección popular o no; derecho de petición política, entendiéndose como el derecho a pedir a los entes de gobierno, que tome en cuenta las opiniones que sobre determinados puntos se expongan, para influir en la creación de legislación o políticas públicas; derecho de asociación y/o reunión política.

Ahora bien, para establecer la precisión entre persona y ciudadano, nos apoyaremos en lo que, sobre el punto, plantea Luigi Ferrajoli en su libro *Derechos y garantías*²⁶. En la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, se afirma la distinción del estatus de ciudadano y persona. El estatus de ciudadano, de acuerdo con los requisitos de ciudadanía, que establezca la Constitución; y el estatus de persona, personalidad, que se atribuye a todos los seres humanos. Ciudadanía y personalidad, son estatus subjetivos, de los que derivan dos clases de derechos fundamentales. Derechos de personalidad, que corresponden a todas

²⁵ Cfr. artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

²⁶ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Cuarta edición, Madrid, Trotta, 2004.

las personas o seres humanos, y los Derechos de ciudadanía que pertenecen únicamente a los ciudadanos de determinado Estado.

Los derechos fundamentales que pertenecen a cada uno de los estatus, se clasifican en cuanto a su estructura deóntica, y no en cuanto al estatus. Son cuatro categorías: los derechos civiles, derechos políticos, derechos de libertad y derechos sociales. Los derechos civiles²⁷ y los derechos políticos, son derechos que se ejercen, mediante la toma de decisiones, las cuales producen efectos por la acción de sus titulares. Los derechos de libertad y los derechos sociales, ambos tienen expectativas deónticas negativas y positivas respectivamente; es decir el Estado tiene prohibido interferir con la libertad en el primer caso, y tiene la obligación de brindar los segundos.

Estas cuatro categorías se dividen en dos clases de derechos. Tal como fueron expuestas, en una clase se encuentran los derechos civiles y políticos, la otra clase se forma por los derechos de libertad y derechos sociales. Ambas clases corresponden a diversas fuentes de legitimación del sistema político y dos distintas dimensiones, una formal y otra sustancial.

Me referiré a la primera y segunda clase, respecto del orden en que fueron expuestas, sin que esto aluda a alguna jerarquía entre ambas. La primera clase, que también pueden ser definidos como derechos-poder o de autonomía, tanto civiles como políticos, “son derechos formales o instrumentales que permiten fundar y legitimar las *formas* (el *quién* y el *cómo*) de las decisiones, respectivamente en la esfera privada del mercado y en la pública de la democracia política (o *formal*)”.²⁸ Los de la segunda clase, o denominados también derechos-expectativa, “son en cambio *derechos sustanciales o finales*, ya que permiten vincular y legitimar el

²⁷ Ferrajoli se refiere a éstos, como el derecho a convertirse en propietario y el derecho a disponer de los derechos de propiedad que tiene respecto de determinados objetos.

²⁸ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.* nota 26, p.104

contenido o la *sustancia* (el *qué*) de las decisiones, por tanto fundan una dimensión de la democracia que bien podemos llamar sustancial.”²⁹

En cuanto a la distinción entre derechos de la persona y derechos del ciudadano, conviene ser establecida para el mejor desarrollo de esta investigación, siguiendo con el texto de Ferrajoli. Esta distinción, no se basa en características intrínsecas o estructurales de los derechos, como lo hace con la distinción cuadripartita de párrafos anteriores.

En cambio la distinción entre derechos de la persona y derechos del ciudadano, depende completamente del derecho positivo. Es decir, el derecho positivo determina que derechos se confieren a los individuos en cuanto a personas o que derechos se atribuyen a las personas en cuanto a ciudadanos. En los textos normativos modernos, de manera ordinaria se asignan los derechos políticos como derechos de ciudadanía, y los derechos civiles como derechos de las personas ciudadanos o no ciudadanos. Es decir, no existe impedimento deóntico, para que una Constitución reconozca respecto de la persona, no ciudadana, derecho a votar, o que delimite como derechos exclusivos de los ciudadanos todos los derechos civiles.

Después de la revisión de lo sostenido por Ferrajoli, en cuanto a la diferencia entre persona y ciudadano. En relación con nuestro tema, debo decir que los derechos políticos como derechos del ciudadano, no se contraponen con la concepción de dichos derechos, como derechos de la persona. Si bien el ejercicio de los mismos se encuentran limitados, al cumplimiento de los requisitos de la ciudadanía, lo cierto es que los mismos se atribuyen al ciudadano en cuanto a su cualidad de ser persona.

Es así que, cuando se plantea el principio pro persona, en relación con el derecho electoral, desde luego este derecho electoral se refiere en parte a los

²⁹ *Ídem*.

derechos políticos, y que por conveniencia filosófica, sobre la base de lo hasta aquí estudiado respecto a la *persona* y la postura de Ferrajoli, estos se estudian como derechos políticos de la persona. Además, porque el ciudadano es persona, en virtud de esto, se le reconocen por una parte: la ciudadanía y después los derechos políticos, algo así como: persona; luego ciudadano, luego derechos políticos.

La universalidad de los derechos humanos, entre estos los derechos políticos, se logró por la inclusión que representa la denominación de *derechos humanos* y no como *derechos del ciudadano*, como aparecía en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789.

IV. SOBERANÍA Y PLURALISMO JURÍDICO

La esencia del Estado moderno, tal como se viene construyendo con la formación de las grandes monarquías tras la disolución de la sociedad medieval, es la soberanía; es decir, el poder por encima del cual no existe ningún poder superior. Desde el punto de vista de la estructura formal del Estado, las consecuencias de la soberanía, ya sea de origen divino como el caso de algunos reinos o de origen humano como la teoría contractualista de Rousseau³⁰, son: la reducción de todo derecho a derecho del Estado, a través de la gradual eliminación de los ordenamientos jurídicos inferiores y de entes que se ostentan como superiores al Estado. La reducción de todo el Derecho estatal a la voluntad del soberano, esto es, a la ley, a través de la gradual desautorización de las otras fuentes tradicionales del Derecho, como la costumbre, la decisión judicial y la doctrina de los juristas.

El concepto soberanía, se refiere al uso del poder que se ejerce en distintas formas de asociación humana. Implica la existencia de algún tipo de gobierno que se apoya en la racionalización jurídica del poder. La soberanía, incorpora la noción de legitimidad en oposición al uso arbitrario del poder por parte de los actores que

³⁰ Cfr. Rousseau, Jean Jaques, *Del contrato social*, discurso sobre las ciencias y las artes, discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres, trad. de Mauro Armijo, Madrid, Alianza editorial, 1998.

se amparan en la fuerza y en la coerción para imponerse sobre los demás. Implica entonces la transformación de la fuerza en poder legítimo.

No existe otro derecho sino el del Estado y no existe otro Derecho estatal sino el que se expresa por voluntad del soberano. Soberanía que reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.³¹ Es decir, el soberano es el pueblo, pero el pueblo está formado por personas, el pueblo como tal no toma las decisiones³², son las personas, son decisiones personales que deben aplicarse a la colectividad, por un procedimiento específico de legitimación, como el principio de mayoría.

El constitucionalismo, contempla la soberanía en su aspecto de poder unitario y busca hacerla inofensiva, no limitándola por el exterior, sino descomponiéndola en el interior, de aquí nace la teoría de la división de poderes. Las doctrinas democráticas desplazan la soberanía de uno, a muchos; *idealmente a todos*; de modo que cada uno tenga participación en el poder estatal. Obedeciendo a todos no se obedece a uno solo.

Para la comprensión de la soberanía en relación con el principio pro persona y el análisis que en capítulo siguiente se hará respecto del tema. Se ha decidido estudiar lo que sobre el punto en particular sostienen, Rousseau en su obra *Del contrato social*³³, por una parte; y lo que sobre el mismo punto afirma Emmanuel Sieyès, en su obra *¿Qué es el tercer Estado?*³⁴

La soberanía para Rousseau consiste en que, la voluntad general dirige las fuerzas del Estado de acuerdo con sus fines que es el bien común. A través de la soberanía puede transmitirse el poder, más no la voluntad. Se construye sobre esta

³¹ Cfr. artículo 39, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

³² Cfr. Bobbio Norberto, "Decisiones individuali e collective", en *Ricerca politica due (identità, interessi e scelte collettive)*, IL Saggiatore, Milán 1983, pp.9-30

³³ Rousseau, Jean Jaques, *op. cit.*, nota 30.

³⁴ Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el tercer Estado?*, México, UNAM, 1973.

base la estructura sociopolítica que mejor convenga en base al orden jurídico que dimanara de la misma voluntad soberana. Es la soberanía, inalienable, indivisible e imprescriptible y no se encuentra atada con el pasado sino que ve hacia el futuro, en pro de lo que más conviene a la nación.

La voluntad general, esencia de esta soberanía, es siempre recta y tiende a la utilidad pública. El pueblo quiere siempre su bienestar, no puede corromperse pero si puede ser engañado y ahí parece que se equivoca o que actúa en su contra. Existe una diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general. La primera atiende al interés privado y la segunda al interés común. El pueblo suficientemente informado, podrían estar absolutamente incomunicados para deliberar y la suma de estas deliberaciones arrojarían la voluntad general y la deliberación sería buena.

Desde mi punto de vista, este concepto de soberanía, no permite desvincular las decisiones del gobierno del bien común, al tiempo que lo legitima. Por supuesto, cabe el análisis de si los actuales gobiernos, del país que sea y en particular el de México, son producto de la voluntad general o la voluntad de todos. Al respecto es interesante la siguiente cita, después de la cual comenzaremos con las aportaciones de Sieyès al concepto de soberanía.

Los compromisos que nos ligan con el cuerpo social no son obligatorios sino porque son mutuos, y su naturaleza es tal, que al cumplirlos, no se puede trabajar por los demás sin trabajar por sí mismo. ¿Por qué la voluntad general es siempre recta, y por qué todos desean constantemente el bien de cada uno, si no es porque no hay nadie que no piense en sí mismo al votar por el bien común? Esto prueba que la igualdad de derecho y la noción de justicia que la misma produce, se derivan de la preferencia que cada uno se da, y por consiguiente de la naturaleza humana; que la voluntad general, para que verdaderamente lo sea, debe serlo en su objeto y en su esencia; debe partir de todos para ser aplicable a todos, y que pierde su natural rectitud cuando tiende a un objeto individual y determinado, porque entonces, juzgando de lo

que nos es extraño, no tenemos ningún verdadero principio de equidad que nos guíe.³⁵

En cuanto al pensamiento de Sieyès, la *soberanía*, reside en el pueblo, el cual es un cuerpo con tradición y pasado el cual se denomina como *nación*. La tradición y el pasado común, impiden los cambios que puedan cambiar la tradición e historia de un país de manera negativa. Así la soberanía se ejerce tomando en cuenta la historia y las tradiciones, así como las propias construcciones institucionales producto de esta soberanía. Este concepto de *soberanía nacional*, resultará de mayor trascendencia en el marco normativo de esta investigación.

Ahora, en relación con la teoría del *pluralismo jurídico*. No limita al Estado desde el exterior como la doctrina liberal, no lo divide como el constitucionalismo, no lo hace de todos como la democracia. El pluralismo parte de los orígenes del Estado moderno, estudia el proceso de su formación y determina su esencia. La característica del Estado moderno, como se ha dicho, es el monopolio del poder jurídico. Para combatir al del Estado o para reformarlo, se debe arrancar ese monopolio.

Para los pluralistas el Estado no es más que uno de los posibles ordenamientos jurídicos, entre los cuales el hombre desarrolla su vida social, precisamente es el ordenamiento jurídico de la sociedad política. Pero el hombre no es solamente un animal político³⁶, sino también económico, religioso, etcétera; no es solamente consumidor, sino productor; no es sólo miembro de una determinada nación, sino también de la humanidad. Toda actividad social del hombre que no sea actividad política se desarrolla, o se debería desarrollar, en sociedades distintas del Estado.

Para derribar esta supremacía de lo político, del Estado como única sociedad jurídica, sobre todas las otras formas de vida en sociedad deben resaltarse, otros

³⁵ Rousseau, Jean Jaques, *op. cit.*, nota 30, p. 54-55

³⁶ *Cfr.*, Aristóteles, *Política*, Madrid, Ediciones Istmo, 2005.

centros productores de Derecho que se constituyan y se desenvuelvan independientemente del Estado e incluso en competencia con él.

La doctrina pluralista quiere, como la doctrina liberal, una limitación del Estado, a través del Derecho positivo de los grupos. Exige, además, una división del poder estatal como la doctrina constitucionalista; pero la división no es buscada en el interior del poder del Estado, sino fuera. Al igual que la democracia, reconoce a la soberanía. El pluralismo tiene algo de todas las corrientes jurídicas, pero no se identifica con ninguna de ellas. Tiene un planteamiento propio para considerar y resolver el problema de la crisis del Estado, que deriva del acento que pone sobre uno de tantos aspectos del Estado moderno, quizá el menos notable, ciertamente el menos llamativo, sobre lo que habíamos definido como la gradual formación de la unidad del Derecho bajo la égida del poder político.

V. DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA.

El presente capítulo, toma su nombre de una limitación. Titularlo como democracia, rebasaría el propósito de la presente investigación, pues no sería suficiente, un único capítulo para analizar el concepto de democracia. Por supuesto sería necesario un trabajo con innumerables tomos.

Insistiendo en las definiciones a partir del origen etimológico de la palabra, debo decir que el origen griego, es de algún modo simple, puede entenderse de manera literal, *kratos* que significa poder o fuerza y *demos* que significa pueblo. Poder del pueblo, definición que en principio es clara, puede entrañar una mayor dificultad, mayor incluso que cuando definimos etimológicamente al principio pro persona. La definición literal es insuficiente para entender los adjetivos que se le han agregado: formal, sustancial, liberal, burguesa, social, progresista, socialista, proletaria y hasta fascista.

El termino democracia, es necesario para efectos normativos. Un sistema democrático se basa en una deontología democrática, porque la democracia es y

no puede ser desligada de aquello que la democracia *debería ser*.³⁷ Es decir se desarrolla a través de las aspiraciones ideales que siempre van más allá de las condiciones reales. Estas aspiraciones ideales, impiden que formalmente se le denomine como poliarquía, aunque en realidad lo sea.

Entonces, podemos sostener que la concepción de democracia, en realidad es vaga y cargada de retórica, todos los Estados hoy se profesan democráticos porque la virtud de un Estado es la de ser una democracia. No obstante, la noción de democracia no indica sólo una forma de gobierno, sino el modelo de un entero sistema social, una forma de vida. Tocqueville, percibió la democracia como una sociedad caracterizada por la igualdad³⁸, es una condición general de la sociedad.

A esta concepción de democracia, se agrega el adjetivo de democracia social. Considero, que es exactamente el tipo de democracia que debemos alcanzar. Aunque la retórica, nos dice que es el tipo de democracia en la que vivimos, se demostrará en el desarrollo de la presente investigación, que no es así.

Continuando con la definición de democracia Michelangelo Bovero aporta siguiente “la democracia resulta de la suma de dos elementos esenciales, el principio de ‘a cada cabeza un voto’, sobre el cual se funda el sufragio universal, y la regla de mayoría, cuya aplicación implica que cada individuo debe contar (es más, ser contado) por uno solo, y nadie debe contar menos que otro”³⁹. De lo anterior cabe resaltar la última parte, ninguno debe contar menos que otro, pero además de esta parte se deduce, el mismo derecho para defender ese principio de la democracia.

Es decir el derecho democrático, no debe limitarse al ejercicio de depositar una boleta en una urna. Tampoco se puede tildar de democrático, a un sistema con

³⁷ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Tribunal Federal Electoral- Patria, 1993, p. 4.

³⁸ Cfr. De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

³⁹ Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la Democracia. Contra el Gobierno de los Peores*. Madrid, Trotta. 2002, p. 45.

instituciones aparentemente confiables para contar ese voto. La definición de Bovero debe extenderse a la defensa de ese voto, una vez realizado, ante la incertidumbre de un mal conteo o ante la presencia de coacciones del voto o violaciones diversas a los principios rectores, o ante la existencia de alguna otra causal para anular una elección.

Democracia, de acuerdo con Bovero, es una de las palabras que más han padecido una situación inflacionaria en el lenguaje común, a tal grado que corre el riesgo de convertirse, si es que no lo ha hecho ya, en una palabra vacía. Corre el riesgo de perder cualquier significado compartido.⁴⁰ A partir de tal circunstancia, considera que él y varios estudiosos intentan desde distintas perspectivas reconstruir el significado de la palabra. El intento de reconstrucción, es una propuesta teórica para redefinir el concepto que sea acorde con los usos prevalentes de la palabra a lo largo de la historia de la cultura occidental, y es dicha propuesta la que a continuación se desarrolla.

Democracia indica, un mundo social posible, es decir, una de las configuraciones que puede asumir la organización de la convivencia colectiva. Indica, ante todo y esencialmente, una forma de gobierno un tipo de régimen. La democracia es una *politeía*, esto es, una de las constituciones el carácter político de una comunidad, su identidad específica, su *régimen*, su *arquitectura*

Los tipos de régimen se distinguen entre sí con base en las reglas constitutivas que en cada uno de ellos establecen, en alusión a Bobbio, *el quién* y *el cómo* de las decisiones políticas: *quién*, o sea *cuáles* y cuántos sujetos tienen el derecho-poder de participar en el proceso de toma de decisiones; y *cómo*, esto es mediante *cuáles* procedimientos debe llevarse a cabo ese proceso.

⁴⁰ Cfr., Bovero, Michelangelo, "La democracia y sus condiciones" *Revista de la facultad de derecho de la México*, México, Facultad de derecho, UNAM, Número 253, Tomo LX, 2010, p.11.

Utilizando una metáfora Bovero, menciona que la democracia es un *juego*⁴¹, o sea un sistema de acciones e interacciones típicas, regido por un cierto conjunto de reglas fundamentales, a las que denomina *reglas del juego*. Si no se sabe cuáles son las reglas, no podemos saber qué juego estamos jugando. Si no establecemos cuáles reglas son democráticas, no podemos juzgar si los regímenes realmente existentes a los cuales llamamos democracias merecen de verdad ese nombre.

Para saber si las reglas del juego son democráticas debe atenderse a lo siguiente. De acuerdo con la concepción de los antiguos, democracia es un régimen en el que las decisiones colectivas, las normas vinculantes para todos, no emanan de un solo sujeto empoderado como los monarcas o dictadores; o de unos pocos sujetos, como aristócratas u oligarcas que se erigen por encima de la colectividad, por el contrario la democracia es producto de un proceso de decisión que se inicia desde abajo, desde la base, en el cual todos o la gran mayoría tienen el derecho de participar de manera igual e igualmente libre. La democracia es el régimen de la igualdad política y de la libertad política.

Las reglas del juego democrático están contenidas implícitamente en los principios de igualdad y de libertad políticas. Son democráticas aquellas reglas constitucionales que representan una consecuente expresión jurídica de los principios de igualdad y de libertades políticas. La existencia en un régimen de dichas reglas que poseen esas características hacen reconocible como democrático, un régimen de igualdad y libertad políticas.

Pero la democracia no se limita a eso. El juego político es democrático sólo si tales reglas son respetadas; si éstas se alteran o se aplican incorrectamente, de manera no coherente con los principios democráticos, entonces se empieza a jugar otro juego, sin que sea evidente a la primera impresión.

⁴¹ Desde luego, no lo hace como denuesto.

La metáfora del *juego* de Bovero, se refiere a la *concepción procedimental*, de la democracia que pone en el centro de la atención, precisamente, las reglas del juego. Estima que la teoría de Bobbio es generalmente considerada como la versión más puntual y madura de la concepción procedimental de la democracia. La teoría de las *condiciones de la democracia*, se construye a partir del núcleo central del pensamiento *bobbiano*, tanto que la designa como *neo-bobbiana*, como una teoría adaptada a la realidad de nuestro tiempo, utilizándola como instrumento de análisis y parámetro de juicio de los regímenes contemporáneos que habitualmente llamamos democracias.

Bovero sostiene cuatro tesis⁴² cuatro tesis: a) en todo el mundo, la democracia está en camino a una degeneración autocrática; b) en muchos lugares, las tendencias autocráticas sirven para alimentar a, y son sostenidas por, formas de *gobierno de los peores*⁴³, es decir, favorecen y son favorecidas por el deterioro progresivo de la calidad de las clases dirigentes; c) la llamada *tercera ola* del proceso de democratización que se expandió durante el último cuarto del siglo XX, produciendo la caída de regímenes autoritarios y totalitarios, en realidad diseminó por el mundo una miríada de democracias aparentes; d) la así llamada *democracia deliberativa o participativa* no es un remedio suficiente, ni tampoco un sustituto eficaz, de la democracia procedimental representativa que en la vida real de los regímenes contemporáneos está en vía de degeneración autocrática.

Toma como punto de partida, el catálogo de las seis reglas del juego democrático que se encuentra en la *Teoría general de la política* de Bobbio, a las que llama *universales procedimentales*: expresión abreviada, que se refiere a que dichas reglas contienen los principios inspiradores de las normas de competencia y de procedimiento, concernientes al *quién* y al *cómo* de las decisiones políticas, sobre las cuales deben fundarse todos los regímenes democráticos.

⁴² Cfr., *Ídem*.

⁴³ Kakistocracia

La primera regla establece una condición de igualdad entendida como inclusión: todos los ciudadanos pasivos, sometidos a la obligación política de obedecer las normas de la colectividad, deben ser ciudadanos activos (en el sentido jurídico de esta expresión), es decir, titulares del derecho poder de participar, ante todo con el voto electoral, en el proceso de formación de las decisiones colectivas y, por lo tanto, de las mismas normas que estarán obligados a respetar, sin algún tipo de discriminación.

La segunda regla impone una condición de igualdad como equivalencia: los votos de todos los ciudadanos deben tener un peso igual, ninguno debe contar más o menos que otro.

La tercera regla establece una condición de libertad subjetiva: la opinión política de cada uno debe poder formarse libremente, y por lo tanto estar basada en un correcto conocimiento de los hechos y protegida frente a interferencias distorsionadoras; lo que exige, por lo menos, que esté garantizado el pluralismo de los, y en los medios de información y de persuasión.

La cuarta regla plantea una condición de libertad objetiva: los ciudadanos deben poder escoger entre propuestas y programas políticos efectivamente diferentes entre sí, dentro de una gama de alternativas lo suficientemente amplia para permitir a cada uno el poder identificarse con una orientación precisa; lo que exige que al menos esté asegurado el pluralismo de partidos, asociaciones y movimientos políticos.

La quinta regla plantea una condición de eficiencia para el entero proceso de decisión colectiva, desde el momento electoral hasta la deliberación en los órganos representativos: las decisiones deben ser tomadas con base en el principio de mayoría, que es simplemente una regla técnica, idónea para superar la heterogeneidad, el contraste o el conflicto de las opiniones particulares.

La sexta y última regla no es propiamente un *universal procedimental*, no se refiere al *quién* o al *cómo*, o sea a la forma, sino al *qué cosa*, es decir al contenido, a la sustancia de las decisiones políticas: éstas no pueden traducirse en normas que estén en contradicción con los principios democráticos de igualdad y libertad. La sexta regla se encuentra expresada con una formulación reductiva, que sólo se refiere explícitamente a la protección de los *derechos de las minorías*. Estas reglas establecen como se debe llegar a las decisiones políticas, no *qué cosa* debe decidirse. Desde la perspectiva del *qué cosa* el conjunto de las reglas del juego democrático no prescriben nada, salvo la exclusión de decisiones que podrían en algún modo contribuir a tornar vanas y hacer inútiles una o más reglas del juego.

La sexta regla de Bobbio establece que ninguna decisión asumida por medio de las reglas del juego democrático debe desnaturalizar u obstaculizar al juego mismo. Ésta formulación general, y genérica, se puede precisar articulando un elenco de cinco imperativos específicos, que en su teoría corresponden a otras tantas condiciones sustanciales de salvaguardia o supervivencia de la democracia.

En primer lugar, se prohíbe cualquier decisión que esté orientada a alterar o abolir las otras reglas del juego, esto es, las condiciones formales de la democracia, aun cuando una decisión de este tipo haya sido tomada de acuerdo con las mismas: por ejemplo, se prohíbe que un congreso elegido por sufragio universal introduzca el sufragio restringido.

En segundo lugar, se prohíbe *volver vanas* a las otras reglas limitando, o peor aún, aboliendo aquellos derechos fundamentales de libertad individual, la libertad personal, de opinión, de reunión, de asociación que constituyen las precondiciones liberales de la democracia.

En tercer lugar, se impone a los poderes públicos de una democracia la obligación de volver efectivo el goce universal de estas mismas libertades, mediante la garantía de algunos derechos fundamentales ulteriores, que representan las precondiciones sociales de las precondiciones liberales de la democracia; las

primeras cinco reglas del juego democrático serían vanas si no estuvieran garantizados los derechos a la libre manifestación de las ideas, a la libertad de reunión y asociación, también lo es que estos mismos derechos de libertad estarían vacíos, o reducidos de facto a ser meros privilegios de algunos, si no estuvieran garantizados para todos, por ejemplo, el derecho social a la educación pública y gratuita y el derecho a la subsistencia, es decir, a gozar de condiciones materiales que vuelvan a los individuos como tales, a todos los individuos, capaces de ser libres, y no los empujen a alienar su propia libertad al mejor postor.

En cuarto lugar, se prohíbe violar las precondiciones en sentido estricto constitucionales de la democracia, específicamente los principios de separación y de equilibrio de los poderes del Estado. Es decir, deben asegurarse las técnicas jurídicas idóneas para prevenir el despotismo, incluso el de la mayoría.

En quinto lugar, se prohíbe toda forma de concentración de aquellos que Bobbio llama los tres *poderes sociales*: *el poder político*, fundado en última instancia en el control de los medios de coacción; *el poder económico*, basado en el control de los bienes y de los recursos materiales y *el poder ideológico*, que se funda en el control de las ideas y de las conciencias, es decir, de los medios de información y de persuasión.

Los cinco imperativos que se pueden considerar implícitos en la sexta regla del juego, con la cual se cierra el catálogo de Bobbio, corresponden a otras tantas condiciones de la democracia, ya no de tipo formal como las primeras cinco, sino sustanciales. No son normas de competencia *quien*, ni de procedimiento *como* sino normas de conducta política, en la medida que limitan y/o vinculan con obligaciones positivas y negativas el comportamiento y en consecuencia el contenido el *que cosa* de los *actos* de los sujetos autorizados para tomar las decisiones políticas.

La *última condición*, se refiere no a la forma o a la sustancia de las *decisiones*, sino al diseño y al funcionamiento de las *instituciones*, y que por ello llamó condición institucional: el órgano al cual le corresponde en última instancia el

poder de tomar decisiones colectivas vinculantes *erga omnes* debe ser, en una democracia, un órgano colegiado, representativo de la entera colectividad, o sea de la pluralidad y variedad de las orientaciones políticas en ella presentes.

La última condición de la democracia de los modernos es, por lo tanto, una condición de *representatividad*. Una sociedad pluralista, en la que conviven muchas tendencias políticas diversas, puede ser representada en sentido democrático solamente por un órgano plural como es el congreso. De manera inversa, ningún órgano monocrático puede ser un órgano representativo en el significado propiamente democrático de la noción de representación, al respecto cita a Kelsen quien dice que: “cuando frente al pueblo de los electores, que cuenta con millones de individuos, no hay más que un único individuo como elegido, la idea de la representación del pueblo pierde necesariamente la última apariencia de fundamento.”⁴⁴ En suma: una democracia representativa, para ser verdaderamente una democracia, debe ser de verdad representativa; y no lo es, si el poder decisivo, preponderante por la calidad y cantidad de atribuciones y prerrogativas, está conferido a un órgano monocrático.

Estas son las condiciones de la democracia, formales y sustanciales. En esta teoría, la democracia es formal por definición: la palabra democracia indica una forma de gobierno, o de régimen, la cual, sin embargo, para poder nacer, seguir existiendo, sin volverse aparente y no morir, está vinculada al respeto de algunas determinadas condiciones sustanciales.

El problema, de acuerdo con Bobbio, es que las reglas del juego resultan muy sencillas de enumerar, pero difíciles de aplicar correctamente. Por ello, en el análisis de las democracias y los sistemas electorales se debe tomar en cuenta la posible distancia entre la enunciación del contenido de las reglas y la manera en que son aplicadas.

⁴⁴ Kelsen, Hans, *La democracia*, Bologna, Mulino, 1984, p.123

1. Democracia participativa

El derecho igual para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa, una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de intereses de forma continuada por el proceso de gobierno.

Sus características fundamentales son:

- Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local.
- Reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsable ante sus afiliados.
- Funcionamiento de los partidos participativos, en la estructura parlamentaria o del congreso.
- Mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.

Las condiciones generales son:

- Mejora directa de la escasa base de recursos de muchos grupos sociales, a través de la redistribución de recursos materiales.
- Reducción (erradicación, si fuera posible), en la vida pública y privada, del poder burocrático no responsable ante los ciudadanos.
- Un sistema abierto de información que garantice decisiones informadas.
- Reconsideración de la atención y cuidado de los niños, para las mujeres, al igual que los hombres puedan aprovechar la oportunidad de participar.

2. Cultura democrática y la teoría de democracia de baja intensidad.

La cultura democrática, se define como un conjunto de actitudes, reglas y valores implícitos que guía a la gente en el ejercicio de la ciudadanía. Implica tolerancia, exclusividad, es una distribución equitativa del poder y de las responsabilidades. En México, dicha cultura es débil lo que imposibilita desarrollar una sociedad democrática e instituciones democráticas.

Debe estudiarse a partir de su relación dinámica con la ciudadanía para la construcción con el bien común. La cultura democrática surge de procesos e instituciones democráticos. Por eso es tan difícil su construcción, pues depende de procesos democráticos que se alcanzan con una suficiente cultura democrática. Es decir edifica sus bases de construcción a partir de la cultura democrática que no se encuentra del todo construida.

Los derechos humanos, la democracia y la ciudadanía, son principios que se construyen mutuamente, no son irreversibles, o no deberían serlo. Cuando comenzaron las transiciones democráticas, se creyó que la cultura democrática sería la consecuencia natural de la apertura democrática. La experiencia mexicana nos ha mostrado que no es así.

Sus valores clave; tolerancia, diálogo y respeto a los derechos; deben ser promovidos por los ciudadanos y sus organizaciones, pero también por el Estado y sus instituciones. Desde luego los encargados de la administración del Estado en México no los promueven, pues ven en el fortalecimiento de la cultura democrática un riesgo para su régimen.

La construcción de la cultura democrática, es un proceso largo y progresivo. Se manifiesta a través de las dinámicas de la esfera pública, el comportamiento de los partidos políticos, la capacidad de los ciudadanos de hacer aplicar sus derechos. Pero debe manifestarse en lo más sencillo y cotidiano como la escuela o la familia. La acción del Estado es fundamental para el crecimiento de la cultura democrática. Sin embargo el ciudadano no puede mantenerse expectante para que la injerencia

del Estado la haga crecer. Como sostuve, el Estado tiene poco interés en que se desarrolle la cultura democrática. Por eso, el ciudadano debe tomar a su cargo la construcción de la cultura democrática.

Los Estados cuyo sistema de gobierno se define como democrático, por la celebración de elecciones, pero cuya cultura democrática es mínima, da lugar a lo que se ha definido como democracia de baja intensidad. La teoría de la democracia de baja intensidad es definida por Guillermo O'Donnell:

Un Estado que es incapaz de mantener su legalidad genera una democracia con ciudadanía de baja intensidad (...) Una situación donde se puede votar libremente sabiendo que el sobré de votación será convenientemente tabulado, pero donde no se puede esperar un tratamiento justo de parte de la policía o de la administración de justicia, es una situación que cuestiona seriamente la dimensión liberal de esta democracia y que restringe gravemente la ciudadanía.⁴⁵

La democracia de baja intensidad se califica también como democracia incivil, podemos definirla también como la democracia anti persona. Estados oficialmente democráticos, donde los derechos políticos son relativamente bien establecidos, pero donde los agentes del estado siguen abusando y reprimiendo los derechos civiles, sociales, económicos y culturales de la población. Para el caso de la presente investigación enfatizaremos además los derechos en materia electoral.

Las democracias inciviles, socavan la credibilidad del Estado, pero lo hacen también respecto de la persona, en el ejercicio de sus derechos y su desarrollo. Por eso es admisible definirla como la democracia anti persona.

⁴⁵ O'Donnell, Guillermo, "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva sociedad*, # 128, Argentina, 1993, pp. 62-101.

CAPÍTULO SEGUNDO

DERECHO ELECTORAL VIGENTE EN MÉXICO Y SU CONTRASTE CON LA PERSONA

I. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Establecer el punto de partida del análisis, que constituye este capítulo dos, resultó sencillo. Por supuesto debía comenzar por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo subsecuente CPEUM), como norma suprema del Estado mexicano y su sistema jurídico. Desde este punto de partida, se desarrollará el resto del análisis normativo que conviene efectuar para el desarrollo de la presente investigación.

1. Artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A continuación, se incluye la transcripción *ad litteram* del artículo que titula el presente apartado. Se hace referencia también al Título y capítulo en que se encuentra dentro del texto constitucional, pues resultará de importancia para el análisis que se plantea. El artículo es el siguiente:

Título Primero

Capítulo I

De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni

suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma los artículos 1o; 3o; 11; 15; 18; 29; 33; 89; 97; 102, apartado B; y 105, fracción II inciso g, de la CPEUM. Como se advierte, fue reformado el artículo 1o, objeto de nuestro estudio. El decreto, entró en vigor de acuerdo con el sistema sincrónico⁴⁶ del inicio de vigencia de las leyes, al día siguiente de su publicación en el DOF, de acuerdo con el Primero transitorio del decreto.

⁴⁶ Código Civil Federal, Artículo 4o.- Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

Se ha destacado por los interesados en la ciencia jurídica, la importancia que la reforma reviste. Se considera, incluso, como la de mayor alcance e importancia desde el inicio de la vigencia de la propia Constitución. Considero, en cambio, que es la de mayor importancia en lo que va de la década, de modo contrario se minimizaría la importancia de la reforma para el voto de la mujer; los organismos electorales; la referente a los pueblos indígenas⁴⁷; por mencionar algunas, no se trata de abordar una especie de comparación de importancia en las reformas constitucionales, cuya bondad y efecto positivo se reconocen. Para no complicar el debate, reconozcamos la importancia de la reforma de 2011, sin comparaciones.

La importancia de la reforma aludida, en parte es lo que motiva esta investigación. En primer lugar, como se mencionó, el decreto modificó la denominación del capítulo I del Título primero. Antes de la reforma, dicho capítulo se denominaba, *De las Garantías individuales*, como se aprecia en la transcripción del artículo, la nueva denominación del capítulo es: *De los derechos humanos y sus garantías*, la diferencia se aprecia en la cita siguiente:

Los derechos del hombre se traducen sustancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios u consustanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y el Estado mismo.⁴⁸

Si bien el capítulo incluye garantías que tienen como finalidad la protección de los derechos humanos, también incluye concepciones abstractas que son derechos humanos. Pero además, y ahí la importancia del cambio de denominación

⁴⁷ Si bien esta última ha sido criticada por su ambigüedad e indeterminación. El efecto positivo desde luego, es que son disposiciones susceptibles de mejora.

⁴⁸ Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 20a. ed., México, Porrúa, 1986, p. 187

del título primero, incluye en la Constitución, los derechos humanos de las personas, contenidos en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. El cambio de denominación, sirve para denotar la diferencia entre derechos humanos y garantías. Pero además es la denominación correcta y a la altura del contenido del capítulo y de sus artículos reformados en materia de derechos humanos.

No era posible abordar el estudio del artículo 1o de la CPEUM, sin aludir al cambio de denominación del capítulo. Sin embargo la presente investigación, está interesada en el principio que busca la interpretación de esos derechos humanos a favor de la persona. La reforma, trajo el cambio al artículo 1o, que se analiza en su segundo párrafo, el cual dispone lo siguiente: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.” Se desprende la interpretación conforme con los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

Ya se ha expuesto, el principio pro persona como principio hermenéutico en la interpretación del derecho y su aplicación. Podemos apreciar, que más allá de la explicación que hemos aportado en el primer capítulo, el artículo 1o de la CPEUM, es enfática en cuanto a que debe favorecerse en todo tiempo la protección más amplia para las personas. Constituye la esencia del principio pro persona, cuya utilidad se pretende demostrar en materia electoral y los beneficios que esto traería a la representatividad y el régimen de gobierno, sin embargo esto último es materia del capítulo siguiente, no obstante es importante tenerlo presente desde este momento.

Suele mencionarse como antecedente del principio pro persona en la CPEUM, los artículos 6 y 7 de la Ley Federal para prevenir y erradicar la discriminación⁴⁹. Efectivamente, el artículo 7 aludido en el presente párrafo,

⁴⁹ Ley Federal para Prevenir y erradicar la discriminación. Artículo 6.- La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades federales será congruente con los instrumentos

contiene el principio pro persona, sin embargo se limita a las normas en materia de discriminación. Si bien en materia electoral, existen ejemplos de discriminación⁵⁰, deducir la aplicación del principio pro persona en materia electoral derivado de la Ley Federal Ley Federal para prevenir y erradicar la discriminación, habría sido limitado e insuficiente para demostrar, la preeminencia de la persona en el sistema electoral, tal como se ha planteado.

El reconocimiento constitucional del principio pro persona, coincide con una tendencia internacional, de uso del principio hermenéutico, para mayor beneficio de la persona en cuanto a la impartición de justicia, a los procesos legislativos y en general de cualquier interacción entre Estado y persona. La Convención Americana sobre derechos Humanos (CADH), adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1979⁵¹, en su artículo 29, titulado Normas Interpretativas, con una redacción distinta a la de la CPEUM, reconoce el principio pro persona, como se advierte:

Artículo 29 Normas interpretativas: Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

internacionales aplicables en materia de discriminación de los que México sea parte, así como con las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable.

Artículo 7.- Para los efectos del artículo anterior, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos que sean afectados por conductas discriminatorias.

⁵⁰ Sera abordado en el capítulo tercero de la presente investigación

⁵¹ El instrumento de adhesión del Estado mexicano, se depositó en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos el 24 de marzo de 1981, con dos declaraciones interpretativas y una reserva.

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Se advierte que, mientras la CPEUM, dispone como obligación para el Estado la interpretación que mayor beneficie a la persona, La CADH establece una prohibición, en la interpretación de su texto, para: suprimir el goce y ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Convención; limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho reconocido en la leyes de los Estados partes de la Convención; o excluir derechos y garantías inherentes al ser humano.

En cuanto a la obligación y prohibición, de acuerdo con el hexágono deóntico de Luigi Ferrajoli. Ambas son expectativas deónticas. La obligación tiene una expectativa de realización del Estado, mientras que la prohibición tiene la expectativa de abstención por parte del Estado. De acuerdo con la misma teoría de Ferrajoli, ambas son justiciables. En tal sentido, aunque la redacción sea distinta, ambas conservan el mismo principio de mayor beneficio a la persona y ambas corresponden a expectativas exigibles.

Ahora bien, el Estado mexicano ha reconocido⁵², como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la CPEUM. Sirva lo anterior como preámbulo para aludir a la opinión consultiva oc-5/85 del 13 de noviembre de 1985, emitida por la Corte Interamericana de derechos humanos. No obstante la opinión aludida, es anterior al reconocimiento de

⁵² El instrumento de aceptación, firmado el 9 de diciembre de 1998 por Ernesto Zedillo Ponce de León, en su carácter de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, fue depositado ante el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, el 16 diciembre de 1998 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica".

obligatoriedad de la competencia contenciosa de la Corte interamericana, en el párrafo 52 de la opinión consultiva, encontramos el principio pro persona, como ahora se enfatiza con la cita del párrafo aludido, “si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana.”⁵³

Este breve contexto internacional, nos da cuenta de la importancia del principio en el orden jurídico internacional. La intención es hacer patente la importancia del principio a nivel internacional y la tendencia de protección a la persona, de la que ahora México es parte, de acuerdo con el texto de su Constitución.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el boletín *Genero y Justicia* número 32 de febrero de 2012, Se ha referido a la importancia de la incorporación explícita del principio pro persona en el texto constitucional,⁵⁴ Sosteniendo que dicho principio pro persona se manifestaba ya en el artículo 18 del texto constitucional en alusión al interés superior al adolescente; o en cuanto al principio de retroactividad de las leyes en beneficio del reo, recogido por el 14 de la misma Constitución. Alude en el mismo boletín a los instrumentos internacionales de los que México es parte⁵⁵. En el presente trabajo se destaca también la importancia de la inclusión explícita del principio, porque esto además permite su uso en las diversas materias del derecho, como lo es la materia electoral, lo cual impulsa la presente investigación.

La reforma del artículo 1o, implica la igualdad en la posición jerárquica de los tratados internacionales y la CPEUM en cuanto a derechos humanos. Siendo el principio pro persona contenido en la segunda fracción del artículo, el método hermenéutico que deberá aplicarse ante la posible contradicción de la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

⁵³ *La colegiación obligatoria de periodistas*, Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, p.16.

⁵⁴ *Cfr.*, *Genero y Justicia*, Boletín # 32, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012.

⁵⁵ Alude en particular al Pacto internacional de derechos civiles y políticos artículo 5, cuyo contenido es similar al reproducido con anterioridad, relativo al artículo 29 de la CADH.

No puede deducirse del primer párrafo del artículo 1o de la CPEUM, algún principio de jerarquía de la Constitución o de supremacía de la misma, derivado de la parte final del párrafo que previene el reconocimiento de supuestos en los que los derechos fundamentales podrán suspenderse o restringirse, como facultad reservada de la Constitución. Tengamos en cuenta que el principio pro persona tiene dos vertientes, de uso en cuanto a la aplicación de la ley que mayor beneficie a la persona, así como el de la aplicación de la ley que menos restrinja sus derechos fundamentales. Es decir, incluso en alusión a las causas por las que los derechos humanos puedan restringirse, siempre se debe acudir a la que restrinja menos el goce de estos derechos a favor de la persona.

En este sentido no se puede sostener la supremacía constitucional frente a derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales, cuando ambos ordenamientos se enfrenten, o cuando exista una restricción expresa de la constitución a estos derechos humanos, pues se debe acudir siempre a la norma que menos restrinja los derechos humanos a favor de la persona. Pues el segundo párrafo de la CPEUM así lo impone, ya que al hablar de las normas relativas a los derechos humanos, debe entenderse de manera extensiva, a aquellas que imponga una restricción a los derechos humanos.

En esta forma dichas restricciones deben interpretarse favoreciendo a la persona y a su protección más amplia, lo cual debe interpretarse como la que restrinja menos sus derechos fundamentales. Recordando que el propio artículo, implica un mismo nivel de jerarquía de los tratados internacionales y la CPEUM.

Entonces, hagamos un planteamiento hipotético,⁵⁶ si existe en la Constitución una restricción a un derecho humano, reconocido en los Tratados internacionales de los que México sea parte, el principio pro persona lo resolvería recurriendo a la norma que menos restrinja ese derecho y dejando de lado esa restricción, en beneficio de la persona. Pues esa era exactamente la intención de la reforma, en cuanto a la protección más amplia de la persona a través del uso del bloque de

⁵⁶ No porque no existan restricciones, sino que en este caso la ausencia de un ejemplo concreto puede ayudar a una mejor comprensión del planteamiento.

derechos humanos reconocidos por la CPEUM y los tratados internacionales, sin jerarquías, sino atendiendo a un contexto global de reconocimiento de derechos humanos, lo que contribuye a la universalidad de los mismos y a la progresión y mejora de los derechos humanos.

La reforma constitucional de junio de 2011, suma a los derechos humanos que ya formaban parte del texto constitucional, los que forman parte de los tratados internacionales⁵⁷. Entonces esta suma, constituye un conjunto de derechos que deben relacionarse entre sí, e interpretarse de acuerdo al principio pro persona, sin el reconocimiento de jerarquía entre estos.

De acuerdo a la redacción del segundo párrafo del artículo 1o constitucional, desaparece cualquier jerarquía entre derechos humanos⁵⁸ que pretenda deducirse no puede referirse o relacionarse en términos de jerarquía, porque el propósito de la reforma, es reconocer a la persona como el elemento de mayor importancia en la Constitución, reconociendo en su favor todos los derechos humanos, los cuales tienen la misma validez y se relacionan en los mismos términos, sin jerarquías. “Lo anterior, no afecta en modo alguno el principio de supremacía constitucional, porque es la propia Constitución la que instituye este mandato y la que constitucionaliza estos derechos.”⁵⁹ Así, se logra la armonía entre la CPEUM y la tendencia del derecho internacional de protección a la persona. Sin crear derechos de primera y segunda categoría.

⁵⁷ Aunque, los tratados internacionales se ratifican o se adhieren en términos de la CPEUM, y en términos de la misma constitución, los derechos humanos de fuente internacional, son reconocidos a favor de las personas que se encuentren en los Estados Unidos Mexicanos. La reforma de 2011, vuelve parte de la Constitución esos derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, “como insertos a la letra”.

⁵⁸ Distingase la diferencia entre la jerarquía de los derechos humanos y la jerarquía entre La CPEUM y los tratados internacionales que pudiera deducirse del artículo 133 de la misma Constitución. Es decir una vez que el tratado se ratifica o se adhiere por el Estado mexicano, el tratado es válido formal y materialmente. Las normas de derechos humanos que contiene el tratado, no el tratado en sí, se incorporan a la Constitución por lo que no se puede establecer jerarquía.

⁵⁹ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación, celebrada el lunes 26 de agosto de 2013*, p. 30, https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/26082013PO.pdf

A. Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad

El artículo 1o de la CPEUM, en su párrafo tercero, contiene principios de importancia, para la protección y garantía de los derechos humanos. Estos principios se relacionan con el principio pro persona, en los términos que se expondrán.

Ahora es conveniente la transcripción del párrafo tercero aludido, tras lo cual se especificará, el sentido en que el legislador incluyó dichos principios en la constitución tras la reforma de 2011, que ya se ha particularizado. La intención del legislador se deduce del *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y estudios legislativos, con opinión de la comisión de reforma del estado respecto de la minuta proyecto de decreto que modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos*.⁶⁰, en lo subsecuente referido como el Dictamen, pero además se ampliará el estudio de dichos principios, con aportaciones diversas a las contenidas en dicho dictamen.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

⁶⁰ *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y estudios legislativos, con opinión de la comisión de reforma del estado respecto de la minuta proyecto de decreto que modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos*, <http://132.247.1.49/pronaledh/images/stories/dictamensenado.pdf>, consultado el 02 de marzo de 2014.

En cuanto al principio de *universalidad*, se refiere a que los derechos humanos pertenecen a todas las personas por igual. Tal principio reconoce igual dignidad a todas las personas y con él se obliga al reconocimiento, aplicación o restricción de derechos humanos sin discriminación, según expone el Dictamen. Por otra parte, la universalidad de los derechos humanos implica a su vez, la prevalencia de los mismos independientemente de su reconocimiento en el derecho positivo de los Estados. “Porque, en efecto, no hablamos de unos derechos que unos tienen y otros no tienen en función del sistema jurídico en que vivan.”⁶¹ El principio de *universalidad*, se refiere entonces a que basta cumplir con el requisito de ser persona para que se le adscriban.

El principio de *universalidad*, no puede usarse como medio de imposición ideológica⁶². La universalidad debe entenderse a su vez, como la comprensión del universo de circunstancias que hace diferentes culturalmente a los seres humanos, para tenerlas todas en cuenta al momento de construir o reconocer dichos derechos humanos. Sin embargo, tal aspecto del principio de *universalidad* escapa de los fines de la presente investigación, se alude únicamente, para completar el concepto del principio.

Respecto del principio de *interdependencia*, se considera que todos los derechos humanos se encuentran ligados entre sí, lo que implica el reconocimiento y/o ejercicio de un derecho humano, conlleva a la protección y respeto de los demás derechos humanos que se encuentren involucrados. Es decir debe observarse los efectos que la protección de un derecho humano puede causar sobre otros, como se deduce del Dictamen.

Los derechos humanos son interdependientes, en cuanto a que se establecen relaciones recíprocas entre ellos. Por ejemplo la violación al derecho humano que

⁶¹ Laporta, Francisco, “sobre el concepto de los derechos humanos”, 1987, p. 32, http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Laporta_Francisco_Sobre_el_concepto.pdf, consultado el 02 de marzo de 2014.

⁶² La Declaración de El Cairo de los Derechos Humanos en el Islam, promulgada en La Conferencia islámica del Cairo de 1990, constituye una declaración de derechos humanos, en la que las diferencias culturales entre oriente y occidente es evidente e ilustra, el tema que se aborda.

reconoce que nadie estará sometido a la esclavitud⁶³, a su vez incide en una violación al derecho humano que consiste en que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. En el ejemplo es evidente que la protección de uno de estos derechos asegura el otro interdependiente. Otro ejemplo sería en cuanto a derechos políticos, son interdependientes de los derechos de libre asociación, no discriminación y cualquier otra relación de interdependencia que se pueda deducir.

El dictamen alude al principio de *indivisibilidad*, refiriendo que los derechos humanos son infragmentables, cualquiera que sea su naturaleza; civil, cultural, económica, política o social, etcétera; pues todos son inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. Es decir no se puede proteger, reconocer y/o garantizar un sólo grupo de derechos humanos, sino que deben protegerse y garantizar de manera total. En materia de derechos humanos no puede existir prioridad de unos respecto de otros, no hay jerarquía de derechos humanos y todos son importantes por igual. Si en todo caso, existe una especie de prioridad de un derecho humano sobre otro, esta es determinada por el principio pro persona, en cuanto mayor beneficio que conceda a la persona en la situación específica.

Lo último no debilita el principio de *indivisibilidad*, sino que en todo caso es realista respecto de las circunstancias específicas en que concurren derechos humanos, y por tanto se reconoce el principio pro persona como el método que resuelva la cuestión. En realidad, el principio pro persona tiene en cuenta la indivisibilidad, en cuanto a que todos los derechos humanos pertenecen a la persona del mismo modo, y constituye una herramienta del principio que a continuación se estudiará, el principio de *progresividad*.

Ya anunciado, el principio de *progresividad*, de acuerdo con el Dictamen implica una “obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución de esta tarea.”⁶⁴ Cuando se refiere a cada momento histórico, se refiere a

⁶³ Cfr. Declaración Universal de los Derechos humanos, Artículo 4.

⁶⁴ *Op. cit.* Nota 60, p. 17

que los derechos humanos no se cumplen de una vez y para siempre, sino que en cambio depende del momento histórico y las circunstancias del mismo.

Efectivamente, por ejemplo, en materia de derechos políticos, no puede considerarse que un sistema de gobierno en el que existen elecciones periódicas para la elección de sus gobernantes, constituya la protección y garantía definitiva de los derechos políticos. Sino que efectivamente ese principio de *progresividad* impulsa a que sean reconocidos en materia de derechos políticos, un cambio al paradigma actual (momento histórico), para que se protejan de manera efectiva dichos derechos políticos y otro derechos fundamentales interdependientes. En tal contexto, este autor propone el principio pro persona en materia electoral, en el espíritu de la progresividad de los derechos humanos, en los términos que se plantean en la presente investigación.

Los derechos políticos, codificados; en tratados internacionales o en la propia CPEUM; constituyen el punto de partida, desde el cual se inicia la progresividad de estos. Es decir, los gobernantes, son elegidos de entre la población a través del sufragio, y eso puede constituir una base mínima, que no constituye la satisfacción definitiva de los derechos políticos de las personas. En cambio el principio de progresividad, exige de acuerdo al momento histórico, un avance en materia electoral para la progresión de derechos humanos en materia de isonomía⁶⁵. Considerando que el principio pro persona en materia electoral, puede contribuir a esa progresividad, obligación de los Estados, se resalta la importancia del principio de progresividad que se aborda.

2. Artículo 3o de la CPEUM. Democracia.

El artículo 3o, referente constitucional del derecho a recibir educación, parecería no corresponder con el tema que se desarrolla, sin embargo dicho artículo contiene el referente constitucional de democracia. Ahora se transcribe:

⁶⁵ Igualdad de derecho para votar y ser votado.

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

(...)

- II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

Como se aprecia aparece en un inciso, donde precisa que la democracia no se trata sólo de una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema

de vida. El inciso forma parte de la constitución desde su promulgación en 1917. Este referente, coincide con lo desarrollado en el primer capítulo, ya que no alude a la democracia sólo como un régimen de gobierno, por el contrario, lo eleva a un sistema de vida.

Con regularidad, los textos constitucionales, contienen evocaciones a las que poca importancia se da como abogado, algunas veces nos concentramos en el aspecto deóntico de la norma, es decir estamos captando nuestra atención si es que de la norma se deduce una obligación, una prohibición, expectativas, etcétera. Aunque podríamos deducir una obligación a cargo del Estado, en realidad creo que realiza una definición más elevada que sólo la de imponer una obligación. La democracia definida como un sistema de vida, coincide con la noción teórica que incluimos en este trabajo, además el sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; alienta y justifica el desarrollo de esta investigación, por eso la importancia del referente del artículo 3o.

3. Artículo 35 de la CPEUM. Isonomía

Comencemos con el análisis que adelanta el subtítulo que antecede, realizando la transcripción, únicamente, de la parte del dispositivo legal que conviene para el desarrollo de la presente investigación. Comenzare con las dos primeras fracciones. Formará parte de un subcapítulo aparte, la fracción VIII, ya que dicha fracción del mencionado artículo, cuenta con su propia ley reglamentaria, la cual será objeto de análisis particular en su propio apartado.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así

como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

En cuanto a la primer fracción, la palabra voto proviene del latín *votum*, que implica un origen religioso, como una ofrenda o promesa a los dioses. Desde luego el Diccionario de la Real Academia de la lengua española⁶⁶, contempla la definición relacionada con el presente estudio, como la manifestación de una preferencia. Votar implicaría exactamente, la manifestación de esa preferencia mediante el voto.

Esta primera fracción, establece lo que doctrinariamente se define como, voto activo, que es el derecho de los ciudadanos de elegir, libre y directamente a los representantes políticos, cuya designación debe estar precedida de un proceso electoral en términos de la propia CPEUM. Esta primera fracción reconoce el derecho político electoral, base de la democracia.

La fracción II, en cuanto a la posibilidad de ser votado, expresa lo que se denomina por la doctrina como el voto pasivo, para ocupar los cargos de elección popular referidos en el párrafo anterior. La segunda parte de dicha fracción, desde mi punto de vista constituye una disminución en el derecho de la persona para ser elegible a un cargo de elección popular. Dispone la fracción que el “derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos”, entonces cabría cuestionar si este voto pasivo ¿es el derecho de una persona? ¿O es el derecho de un partido político? La propia fracción, después menciona que el derecho para solicitar el registro, corresponde también a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

A partir de esto podemos interpretar la fracción II, diciendo que contiene dos derechos; el de ser votado y el derecho a solicitar el registro. Desde luego el derecho al voto pasivo, sólo puede obtenerse si se cumplen con los requisitos para conseguir el registro como candidato, derecho a la solicitud del registro que tienen los partidos

⁶⁶ Cfr. *Diccionario de la lengua española*, 22° Edición. <http://lema.rae.es/drae/?val=voto>

políticos y los ciudadanos independientes. El registro de candidatos solicitado por el partido político, también debe cumplir con requisitos exigibles a la persona, pero, considero que la redacción es poco clara. Revela la poca importancia que tiene la persona en el derecho electoral mexicano.

Bien, en conclusión la Isonomía de votar y ser votado del ciudadano se encuentra expresada en el artículo 35 de la CPEUM en sus dos primeras fracciones.

4. Artículo 39, CPEUM. Soberanía

A continuación la Transcripción de la CPEUM: “Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

El texto del artículo 39, no ha sufrido⁶⁷ reforma o modificación alguna, es decir, es el texto original aprobado por el constituyente de 1917. Si bien las Constituciones mexicanas anteriores, al menos la de 1814 y 1824, incluyeron la idea de soberanía, este se incluía en el contexto del movimiento independentista de México. El nuevo contexto⁶⁸, para las constituciones de 1857 y 1917 cambiaría la concepción de la soberanía para hacerla residir en el pueblo.

Apoyados en lo que respecto de la soberanía se sostuvo en el marco teórico de este trabajo, en cuanto a la soberanía del pueblo y la soberanía de la nación. Debe considerarse que el Congreso Constituyente, dispuso que la soberanía es Nacional, sin que esto implique una limitación a las aspiraciones de cambio de cada generación. Implica que el ejercicio de la voluntad suprema del pueblo, debe hacerse atendiendo a la historia de México como nación.

⁶⁷ Aunque la palabra sufrido, se usa como sinónimo de acontecer, ocurrir, etcétera, lo cierto es que algunas reformas constitucionales también se *sufren*, es decir se padecen, se lamentan, y nos afligen.

⁶⁸ El *Contrato social* (1762) de Rousseau; El texto *¿Qué es el tercer estado?* (1789) de Sieyès; la revolución francesa y su Constitución de 1793, es el contexto que indudablemente influyó la CPEUM.

Reconociendo que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, se refiere más a la tesis de Rousseau, sin embargo al remitir a la soberanía Nacional, completa la idea de Rousseau. La voluntad soberana, no puede encadenarse al pasado. En cada momento el pueblo puede decidir lo que mejor convenga a su nación.

Lo anterior tampoco limita a ese pueblo a realizar tal modificación a través de los cauces constitucionales previamente establecidos. Es decir si, la soberanía del pueblo, expresada en la CPEUM y las leyes que de esta dimanen, previene un método institucional, que sea suficiente para alterar o modificar la forma de su Gobierno, habrá que emplearlo. Pero si en cambio, no se encuentra un cauce institucional para alterar en beneficio de la Nación su forma de gobierno. Esa soberanía no puede limitarse al reconocimiento de un método institucional para alterar el modo de gobierno, pues si los medios institucionales no son suficientes, esa soberanía, puede modificar los medios institucionales para modificar y alterar su modo de gobierno.

Considerar la prevalencia de las instituciones y sus métodos aunque sean ineficaces, por encima de la prevalencia de la soberanía nacional, que reside en el pueblo, supone un cambio negativo de paradigma, en el que las; Instituciones son las soberanas. La Constitución, las leyes e instituciones que de esta dimanen; al ser creaciones del ejercicio de esa soberanía pueden ser modificadas o alteradas, del todo si esto conviene a la nación, porque la Soberanía no se ejerce por única vez ni se ata eternamente al pasado. De modo contrario nos arriesgamos al ejercicio del supremo recurso de la rebelión por parte del pueblo.

5. Artículo 40, CPEUM. República representativa.

Igual que antes, comencemos el capítulo con la transcripción respectiva: “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

En el caso particular, la etimología de *república*, aporta una noción sencilla y útil de lo que significa; *res*, cosa, *publica*, de *populus*, pueblo. República es entonces la cosa pública, o la cosa del pueblo. Es por definición el concepto antónimo, de monarquía y lo es también por supuesto de los gobiernos oligárquicos o dictatoriales.

Simplista resulta compararla con la democracia. La democracia, puede entenderse como un concepto, capaz de permear en cada aspecto de la vida de la persona. En tanto que *república* se trata de un modo de gobierno, que al ser un concepto creado por la persona, la democracia será un atributo de esa *República*, tal como lo menciona el artículo en análisis.

Entonces nuestra *República* será: representativa, democrática, laica, y federal. Es representativa en cuanto a que, por la dimensión del Estado, se designan representantes para los distintos ámbitos de Gobierno: Presidente de la Republica, Congreso general, Gobernadores de los Estados y/o Jefe de Gobierno, legislaturas locales, presidentes municipales y/o Jefes delegacionales. Esta designación de representantes se lleva a cabo a través de los mecanismos electorales regulados por la propia Constitución y las leyes locales dentro del propio ámbito de competencia y aplicación de las mismas.

El atributo siguiente, el de la *República democrática*, es más complicado de definir. Conviene tener en cuenta lo que se dijo respecto de la democracia en el capítulo primero. Democracia, en cuanto a la *República*, puede entenderse como la isonomía a que alude el artículo 35 de la CPEUM, en cuanto a la igualdad de votar y ser votado. Es decir la *República* será democrática, si está integrada por representantes elegidos a través del voto libre de los ciudadanos y si estos representantes fueron elegidos de entre estos ciudadanos.

Es laica, en cuanto a la separación del Estado y la iglesia. Significa además el acatamiento de la Iglesia a las leyes civiles, lo cual representa para las personas, la libertad de conciencia que la propia CPEUM reconoce en su artículo, 24.

Es Federal.⁶⁹ El Estado federal, se integra por la unión de varios Estados, con un propio orden jurídico, que está subordinado a una Constitución Federal. Esta Constitución federal fija a la federación y a las entidades federativas, atribuciones que pueden ser exclusivas o concurrentes dentro del propio ámbito de competencia.⁷⁰

6. Artículo 41, primer párrafo, fracción I, primero y segundo párrafo, CPEUM. Ejercicio de la soberanía y partidos políticos

Continuamos con el estudio del primer párrafo y fracción I del artículo 41 de la CPEUM. Si bien el resto del contenido del artículo, es de relevancia para el sistema electoral, únicamente se analiza la fracción I, en cuanto a que la misma aporta la naturaleza de los partidos políticos. Se ha otorgado a los partidos políticos, derechos que deberían pertenecer directamente a la persona. Desde este punto de vista, es importante aludir a los partidos políticos, en el presente capítulo, para desarrollar con amplitud en el siguiente capítulo, el límite que representan para la persona en materia electoral. Entonces, aquí la transcripción del artículo que titula el presente apartado.

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

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

⁶⁹ Aunque definirlo escapa a los objetivos del presente trabajo.

⁷⁰ *Cfr.* Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. sus características generales. Tesis: P.IJ. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, p. 1042

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

En principio, es importante señalar que los primeros dos párrafos de la fracción I, fueron reformados, mediante decreto publicado en el Diario oficial de la federación el día 10 de febrero de 2014. Por una parte el primer párrafo de la fracción, se reforma agregando que la ley determinará, los derechos obligaciones y prerrogativas que les corresponden. El segundo párrafo se adiciona, destacando la importancia de la paridad de género en el acceso a las candidaturas⁷¹ y la prohibición de organizaciones gremiales y la afiliación corporativa.⁷²

Por otra parte en cuanto al ejercicio de la soberanía, el artículo menciona que esta se ejerce por medio de los Poderes de la unión⁷³, en el ámbito de competencia

⁷¹ Aun, cuando la reforma alude a la equidad de género, la reforma resalta la importancia para el acceso al género femenino en igual proporción a las candidaturas. En el 4° Congreso Iberoamericano de derecho electoral, celebrado del 2 al 4 de octubre de 2013 en la ciudad de Toluca, se destacó que esta equidad, será importante en cuanto esta igualdad de acceso, promueva leyes que beneficien al género femenino en las situaciones de desventaja y vulnerabilidad a las que el género ha estado expuesto históricamente.

⁷² El Partido Nueva Alianza es el ejemplo de una organización gremial (Sindicato Nacional de trabajadores de la educación) que construyó un partido político.

⁷³ Ejecutivo, legislativo y Judicial, *cfr.* artículo 49 de la CPEUM.

que establece la propia CPEUM. Esto no significa que la soberanía se traslade a estos Poderes de la unión, “el poder se transmite pero no la voluntad”⁷⁴. De este modo las leyes y decisiones provenientes de los poderes de la unión, deben tenerse como voluntad del pueblo soberano, en tanto que el real soberano no se oponga a ellas. La aceptación de las mismas debe asumirse ante el silencio del pueblo soberano. En ese sentido, es importante la creación de instrumentos que permitan la manifestación de la desaprobación del real soberano, respecto de leyes o decisiones tomadas por los poderes de la unión, cuando estas no representan la voluntad soberana que reside en el pueblo.

La soberanía se *ejerce*, por los poderes de la unión, pero en ellos no reside la soberanía, sino que son un instrumento para lograr su ejercicio. Entonces, debe devolverse a la persona esa soberanía, que los poderes de la unión asumen como propia. Es una revocación del poder que fue cedido, pues la voluntad soberana radica en la persona, no en las instituciones que esta crea.

En cuanto a los partidos políticos, en México, constituyen la forma primordial de acceso a cargos de elección popular y se reconocen diversos medios de impugnación en materia electoral, que pueden ser hechos valer a través de dichos institutos, algunos incluso son exclusivos de éstos⁷⁵, lo que constituiría parte de sus derechos⁷⁶, sumado el derecho que se les reconoce para registrar candidaturas de sus miembros. En términos de la CPEUM, tienen obligaciones y prerrogativas que forman parte del texto constitucional y de códigos diversos⁷⁷, de los que por el momento no se abordara su estudio. El cumplimiento de estas obligaciones, son de interés público, es decir importan a todos⁷⁸, porque los institutos públicos, representan un mecanismo para alcanzar concesos en la toma de decisiones.

⁷⁴ Rousseau, Jean Jaques, *op. cit.* 30, p.49

⁷⁵ *Cfr.* Artículo 13, 45, 54, 65 y demás relativos de la Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

⁷⁶ *Cfr.* artículo 36 del Código Federal de instituciones y procedimientos electorales (COFIPE)

⁷⁷ *Cfr.* artículo 38 al 41 del COFIPE.

⁷⁸ El financiamiento de los partidos políticos, proviene de aportaciones públicas es decir de las aportaciones que realizamos todos como contribuyentes, de ahí en parte el interés público. *Cfr.* Artículo 41, fracción II CPEUM; 50, 51 y 52 de la Ley general de partidos políticos.

Reconoce la CPEUM que el fin de los Partidos políticos, es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros.

El sustento teórico de la existencia de los partidos políticos, parte de la idea que la organización de ciudadanos con afinidad política para influir en el sistema político y de gobierno. En este sentido conviene la siguiente cita, del texto del Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral:

Ante la imposibilidad práctica de materializar el ideal teórico de la plena autonomía política de los individuos –esto es, el ideal que busca una situación en la que todos y cada uno de los individuos se gobierna a sí mismo, se autogobierna, sin verse sometido a ningún tipo de normas que se le imponen de manera heterónoma– tenemos que hacer cuentas con los institutos de la representación y de la regla de mayoría. Ambos mecanismos, aunque constituyen restricciones para el ideal mismo de la autonomía, son indispensables para la adopción de las decisiones colectivas en una sociedad moderna y para su implementación.⁷⁹

En efecto estos Institutos, deberían ser instrumentos de representación de ideologías y útiles para adopción de decisiones colectivas, pero además como uno de sus fines debe hacerse basado en la idea del sufragio universal. Es decir no basta con cumplir los requisitos iniciales que se imponen para obtener el registro como partido, político, sino que además durante su existencia habrá de cumplir con estos fines.

⁷⁹ Córdova Vianello, Lorenzo *et al*, “Reflexiones sobre el régimen de partidos políticos en México: ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?”, *Proceso electoral 2006*, México, Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, 2007, p. 172.

Menciona Kelsen respecto de los partidos políticos, “la inserción constitucional de los partidos políticos crea también la posibilidad de democratizar la formación de la voluntad colectiva dentro de su esfera.”⁸⁰ Sustancialmente, considero, los partidos surgen como una oposición al poder y un medio de empoderamiento de las personas. Eran la culminación de distintos movimientos sociales e ideológicos, y un medio efectivo para reivindicar esos ideales a través de la elección de representantes surgidos de dichas organizaciones.

Actualmente se conforman como grupos de poder, con cúpulas lejanas del sustentó teórico, que los hacía indispensables en las constituciones de los estados democráticos modernos. Cuestionable también, es que cumplan con los fines que describe la CPEUM, pero eso habrá de desarrollarse con posterioridad.

La figura ha sufrido el transcurso del tiempo y en la actualidad debe enfrentar el cuestionamiento de su eficacia como instrumentos de representación efectiva. Particularmente debe cuestionarse además, la concentración en un número limitado de partidos políticos. Es decir, ¿La cantidad actual de partidos representa, la totalidad de ideologías de las personas de México? Inicialmente podemos afirmar que no es así, pero ¿Cuál sería la solución entonces?, desde luego pretendemos hacer una aportación al respecto con la presente investigación.

II. LEY FEDERAL DE CONSULTA POPULAR.

Comenzare diciendo, como ya anunciaba, en el apartado 2 del título primero del presente capítulo, que esta Ley Federal de Consulta Popular (LFCP), es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la CPEUM, como se precisa en el Artículo 1o de la LFCP. Entonces, partimos de la transcripción de la fracción de la CPEUM mencionada:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

(...)

⁸⁰ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona-Buenos Aires, Labor, 1934, p.45

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

En efecto la fracción VIII se reglamenta en términos de la LFCP, por lo que para continuar con nuestro estudio destacaremos algunas partes de lo dispuesto por esta Ley Federal. En primer lugar la aplicación de las normas de la LFCP, corresponde al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto Nacional Electoral⁸¹, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia.

La consulta popular es un mecanismo de participación, que sólo puede ocurrir cada tres años, pues se llevara a cabo el mismo día de la jornada electoral en el cual, mediante el voto, los ciudadanos expresan su preferencia respecto de los temas de trascendencia nacional. Esta limitación temporal, en cuanto a que la consulta popular debe llevarse al mismo tiempo que la jornada electoral federal, puede tener dos efectos. Por un lado un desgaste en el ciudadano que solicite una consulta; por supuesto el desánimo para solicitarla, puesto que el tema de trascendencia nacional podría agotarse antes de la celebración de la siguiente elección. Además, la manipulación de la opinión general, que ocurre en las campañas electorales, podría impactar dicha consulta.

La propia LFCP, define lo que debe entenderse como *trascendencia nacional*, esto es: que repercutan en la mayor parte del territorio nacional y que impacten en una parte significativa de la población. Esta poca precisión y ambigüedad en la definición de *trascendencia nacional*, puede provocar la restricción al derecho de convocar a una consulta popular. Por supuesto, podría descartarse algún tema de *trascendencia nacional*, argumentando sobre la base de esta ambigüedad en la definición, para negar que un tema sea trascendente.

⁸¹ La LFCP, alude al Instituto Federal Electoral sin embargo dicho Instituto ha dejado de existir, con la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014. A partir de la cual se crea el Instituto Nacional Electoral, en sustitución del Instituto Federal Electoral

Al menos la ley es clara en cuanto a las materias excluidas de consulta popular, que ahora se enlistan: la restricción de los derechos humanos; los principios del artículo 40 de la CPEUM; los ingresos y gastos del Estado⁸²; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

También se excluye la materia electoral, es evidente, en concordancia con el planteamiento del problema de esta investigación, que en definitiva la materia electoral no pertenece a las personas en lo absoluto, sino que es una materia propiedad de las instituciones y el poder para asegurar su permanencia. La persona es sólo un componente menospreciado del sistema electoral, un pretexto.

Del numeral 1 de la fracción en sus tres incisos se desprende quien puede solicitar la consulta popular. Particularizando que el Presidente sólo podrá solicitar una consulta popular por cada jornada de consulta popular, es decir cada tres años. La petición de cualquiera de las tres representaciones facultadas para solicitarla, se hará a partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo en que se realice la jornada electoral federal. De nuevo la temporalidad, puede limitar la consulta popular.

Se establecen en la LFCP, los requisitos para formular la petición de la consulta popular. Desde luego interesan los requisitos, cuando la petición proviene del dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores. Sin embargo, causa curiosidad, si alguna vez la consulta popular será solicitada por el Presidente de la República o por el treinta y tres por ciento de cualquiera de las cámaras. Claro, lo que se invoque como tema de *trascendencia nacional* será también de sumo interés. La atención se genera en cuanto a que, es dudoso que alguna de estas dos representaciones, en algún momento solicite una consulta popular.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral, a partir de aquí y en lo que resta INE, verificar el cumplimiento de los requisitos que se imponen al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal que deseen solicitar una consulta popular. A cargo

⁸² Interesante sería que se sometiera a consulta, el tema de los gastos del Estado. ¿En qué debería gastar menos nuestro gobierno? o ¿En qué debería gastar más?

del INE esta, a su vez, la organización de la consulta popular como ejercicio electoral y como parte de la propia jornada electoral federal; así como promover la participación de los ciudadanos en la consulta popular, haciendo uso de los tiempos que pertenecen al Instituto en radio y televisión.

Las papeletas a través de las cuales se decidirá el tema de trascendencia nacional, contendrán una breve descripción del tema de trascendencia; la pregunta contenida en la convocatoria aprobada por el Congreso; cuadros del mismo tamaño para el “sí” o “no”. Sera una sola papeleta por cada convocatoria aprobada por el congreso. Se considera el voto válido, si de manera clara se marcó el “sí” o “no”, según la decisión del votante. El voto será nulo si no se marca de modo claro la posición o si se altera con leyendas el texto de la papeleta o si se deposita en blanco dentro de la urna.

El resultado será vinculatorio, cuando la participación en la consulta, corresponde al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Si el resultado es vinculatorio, tendrá efectos durante los tres años siguientes contados a partir de la declaratoria de validez.

Como único recurso se reconoce el de apelación, previsto en la Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral (LGSMIME) en su artículo 40 y siguientes del Título Tercero, Capítulo I, únicamente para impugnar el informe rendido por el secretario ejecutivo de INE sobre la verificación del porcentaje señalado en la fracción VIII, numeral 1 inciso C de la CPEUM.

III. LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

Los medios de impugnación, en materia electoral, se encuentran concentrados en la ley cuyo nombre, titula el presente apartado. Para realizar el análisis que se plantea, se excluirá el juicio enunciado en el artículo 3, numeral 2

inciso e) de la LGSMIME⁸³, denominado juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Siendo el principio pro persona, además, un principio hermenéutico, es importante destacar que la LGSMIME, en su artículo 2, contempla sus propios principios de interpretación, como se advierte en la transcripción:

Artículo 2.

1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.

Entonces como criterios hermenéuticos, se tienen el gramatical, el sistemático, el funcional y los principios generales del derecho.

Cada uno se refiere a lo siguiente; *el gramatical*, es la interpretación a la letra de lo que dice la ley y los referentes empíricos que el legislador emplea, en sí, la subsunción a la ley. Para la *interpretación sistemática*, debe tener en cuenta el contexto normativo de la disposición. La *interpretación funcional*, debe tomar en cuenta la voluntad del legislador y los referentes emotivos de la creación de la norma. Los *principios generales del derecho* son esos referentes orientadores del derecho, ante los cuales no existe otro principio opuesto.

Ahora bien continuando con el análisis, incluiremos la transcripción del artículo 3 de la LGSMIME, el cual enuncia los medios de impugnación. A partir de tal transcripción, el estudio de los medios de impugnación se abordara sin la transcripción de los artículos en los que se reglamente. Sin embargo, tenga en cuenta el posible lector que, en el análisis, se aportan las partes, que se consideran relevantes de dicha ley.

Artículo 3

⁸³ Publicada en el Diario oficial de la federación el 22 de noviembre de 1996

1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:

- a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y
- b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

2. El sistema de medios de impugnación se integra por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos (sic) y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos.
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

El primer numeral del artículo, debe asumirse respecto de todos los actos de autoridad, en efecto deben apegarse al texto constitucional y a los principios de legalidad previstos en la misma. Pero además se ha definido el principio de legalidad electoral:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL.- De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3 de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.⁸⁴

En cuanto al principio de definitividad, se refiere a la conclusión de cada una de las etapas de los procesos electorales en que dichos actos se emiten. La propia ley alude también al principio de definitividad en cuanto al agotamiento de todas las instancias previas a la promoción del medio de impugnación respectivo.

De conformidad con el numeral 2 del artículo 6 de la LGSMIME, en ningún caso la interposición de los medios de impugnación producirá efectos suspensivos, sobre el acto o la resolución impugnada, debido a que “los plazos para la interposición de los recursos, la sustanciación de éstos y el dictado de resoluciones son realmente cortos y perentorios”⁸⁵

1. Recurso de revisión y recurso de apelación

En cuanto al recurso de revisión previsto en el artículo 35 de la LGSMIME, tiene como supuestos temporales de procedencia los siguientes: durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales; dentro del proceso electoral únicamente en la etapa de preparación de la elección; durante el proceso electoral, en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, los

⁸⁴ Jurisprudencia 21/2001, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 5, Año 2002, páginas 24 y 25.

⁸⁵ Corona Nakamura, Luis Antonio et al, *Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral –Comentada-*, Jalisco México, Tribunal Electoral del poder Judicial del Estado de Jalisco, Pometeo Editores, 2012, p.26

actos o resoluciones de los órganos del instituto electoral que causen un perjuicio real a interés jurídico del partido.

La legitimación para la interposición del recurso corresponde a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos. De conformidad con el artículo 36 del mismo ordenamiento legal, es competente para resolver el recurso, la junta ejecutiva jerárquica superior a aquella que emitió el acto o resolución, y durante el proceso electoral tiene competencia también el consejo del instituto electoral jerárquicamente superior a aquel que emitió el acto.

El recurso de revisión, es ordinario, vertical, intermedio y administrativo⁸⁶. *Ordinario* por ocurrir en el transcurso de los procesos aludidos; *vertical* porque quien lo resuelve es una autoridad distinta de quien lo emite; *intermedio* porque es apelable mediante recurso de apelación; administrativo porque es resuelto por órganos electorales administrativos.

El *recurso de apelación*, de acuerdo con los artículos 40, 41, 42 y 43 bis de la LGSMIME, procederá contra las resoluciones del recurso de revisión y contra las resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral⁸⁷; contra el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸⁸; y contra la determinación y aplicación de sanciones que en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y finalmente para impugnar la resolución del Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto, que ponga fin al procedimiento de liquidación, y los actos que integren ese procedimiento, que causen una afectación sustantiva al promovente.

⁸⁶ Cfr. García Álvarez, Yolli. *Recurso de Revisión. Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*; Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 1997. pp. 71 a 98.

⁸⁷ Ahora Instituto Nacional Electoral.

⁸⁸ Cfr. artículo 194 del COFIPE.

Siendo competente para resolverlo, la Sala Superior del Tribunal Electoral, cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto y en lo conducente los de la Contraloría General del mismo, y La Sala Regional competente respecto de los actos o resoluciones de los órganos desconcentrados del Instituto Federal electoral de acuerdo al artículo 44 de la LGSMIME. Tienen legitimación para interponerlo, los partidos políticos, ciudadanos, personas físicas y morales, y militantes de partidos políticos, de acuerdo con el supuesto de precedencia por el que se promueve el recurso.

2. Recurso de inconformidad y recurso de reconsideración

El artículo 50 de la LGSMIME, enuncia los actos impugnables a través del juicio de inconformidad, que son los siguientes:

Artículo 50

1. Son actos impugnables a través del juicio de inconformidad, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la presente ley, los siguientes:

a) En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético, y

II. Por nulidad de toda la elección.

b) En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas; y

III. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.

- c) En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:
- I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o
 - II. Por error aritmético.
- d) En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría:
- I. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;
 - II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas; y
 - III. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.
- e) En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas:
- I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o
 - II. Por error aritmético.

Se destaca que es posible a través del *recurso de inconformidad* impugnar, la elección del Presidente de la Republica, por nulidad de toda la elección. Respecto de la elección de diputados y senadores por mayoría proporcional sólo por nulidad de la votación recibida en una o varias casilla o por error aritmético.

Tiene competencia para resolver respecto de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Sala Superior del Tribunal Electoral⁸⁹, para los restantes supuestos, la Sala regional que ejerza jurisdicción⁹⁰. En cuanto a la legitimación para interponer el recurso, se limita a partidos políticos y candidatos

⁸⁹ Cfr. artículo 99 de la CPEUM y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)

⁹⁰ Cfr. artículo 60 de la CPEUM y 195 de la LOPJF.

cuando se les niegue el otorgamiento de la constancia de mayoría por motivos de inelegibilidad. Se excluye de nuevo a la persona votante.

El *recurso de reconsideración* procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas regionales; En *juicios de inconformidad* que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y en los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la CPEUM. La procedencia del recurso se ha ampliado, en términos de diversas jurisprudencias que sobre el tema se han publicado.⁹¹

Debe advertirse que el recurso de reconsideración no es procedente respecto de las resoluciones dictadas por la Sala Superior, en virtud que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, La Sala en el ámbito de su competencia, resuelve de manera definitiva e inatacable.

3. Nulidades

El artículo 71 de la LGSMIME, establece que las nulidades podrán afectar la votación de: la emitida en una o varias casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o la elección en un distrito electoral

⁹¹ *Cfr.* entre otras, Jurisprudencia 32/2009 “Recurso de reconsideración. procede si en la sentencia la Sala regional inaplica, expresa o implícitamente, una Ley electoral por considerarla inconstitucional,” Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 46 a 48.

uninominal para la fórmula de diputados de mayoría relativa; o la elección en una entidad federativa para la fórmula de senadores por el principio de mayoría relativa o la asignación de primera. Las causales de nulidad se hacen valer en términos del recurso de inconformidad que ya hemos analizado.

El artículo 74 de la misma ley dispone que los partidos políticos no puedan invocar causas de nulidad por hechos o circunstancias que ellos mismos hayan provocado. Es decir las causales de nulidad afectaran la elección en perjuicio de quien habiendo ganado la elección, haya incurrido en alguna causal de nulidad. De lo contrario, los candidatos que presintieran la derrota podrían incurrir en hechos que consiguieran la nulidad de la elección.⁹²

Ahora las causas de nulidad respecto de la votación de una casilla, son las que ahora se enlistan, de conformidad con la transcripción del artículo 75 de la LGSMIME:

Artículo 75

1. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualquiera de las siguientes causales:

- a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente;
- b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale;
- c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo;
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;
- e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;

⁹² *Cfr.* Jurisprudencia 35/2002 “Interés jurídico. quien con su conducta provoca la emisión del acto impugnado carece del necesario para combatirlo” Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 39 y 40.

g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley;

Diversos criterios, han agregado interpretaciones que limitan la posibilidad de acreditar el acontecimiento de causales de nulidad y la consecuente nulidad de elecciones. Las causales de nulidad de la votación por casilla, son trascendentes respecto de las causas de nulidad respecto de las elecciones de Diputados por mayoría relativa, Senadores y el Presidente de la Republica, como podrá advertirse, del análisis de los artículos 76, 77 y 77 bis de la LGSMIME.

Cuando no se instale el veinte por ciento o más de las casillas en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; es causa de nulidad de la elección de Diputados por mayoría relativa, Senadores. Cuando el mismo supuesto ocurra pero respecto del territorio Nacional, en lugar del Distrito será causa de nulidad del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo 75 transcrito se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos; será causa de nulidad de las elecciones de Diputados por mayoría relativa.

Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de transcrito de la LGSMIME, se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en la entidad de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos, es causal de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa. Cuando el mismo supuesto acontezca pero respecto del territorio Nacional, será causal de nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos mexicanos.

Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles. Sera causal de nulidad de la

elección de Diputados por mayoría relativa, Senadores. Respecto de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Se demostrará en lo subsecuente la relación de las causales de nulidad respecto del principio pro persona. Podemos adelantar que desde luego ninguna de las causales toma en cuenta a la persona votante y peor aún algunos criterios jurisprudenciales enfatizan la poca importancia que se le otorga a la persona.

4. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

El artículo 61 de La Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Lamp), preceptúa la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral.

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

(...)

IV. Contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

Se justifica la improcedencia, en virtud que los derechos políticos, no se consideraban garantías individuales. El texto original del artículo 103, sin las reformas que el mismo ha sufrido, prevé el juicio de amparo contra actos que violen las garantías individuales, de ahí que históricamente el juicio de amparo, era denominado también juicio de garantías. Esta consideración, excluía a los derechos políticos de ser reivindicados por la vía de amparo, por no tratarse de garantías individuales.

Claro está que la reforma a la CPEUM publicada el 06 de junio de 2011 en materia de derechos humanos y la publicación de la nueva Lamp, el 02 de abril de 2013, cambia tal paradigma, pues en los artículos 103 de la CPEUM y en el artículo 1o de la Lamp, señala expresamente que el juicio de amparo resolverá las controversias suscitadas por actos u omisiones de autoridad que violen los derechos

humanos reconocidos por la Constitución y los que se desprenden de tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte. Entonces habrá que tomar en cuenta los derechos humanos en materia electoral⁹³, para demostrar la procedencia de juicio de amparo. Aunque eso formará parte de un capítulo diverso al presente, es importante aludirlo desde este momento.

En cuanto al viejo paradigma que hace improcedente el juicio de amparo respecto de los derechos políticos. Debemos decir, que la publicación de la LGSMIME, trajo consigo el mecanismo de defensa contra actos que vulneraran, en específico, los derechos político-electorales, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al que algunos autores se refieren incluso como *amparo electoral*⁹⁴

De conformidad con el artículo 79 de la LGSMIME, el juicio, que es de una instancia, sólo procederá contra violaciones respecto de cuatro derechos: derecho a votar; derechos a ser votado en las elecciones populares; derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos; derecho de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

La competencia para resolver corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Sala Regional del Tribunal electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada según corresponda en términos del artículo 83 de la LGSMIME.

Cabría al respecto, cuestionarse si los supuestos de procedencia son suficientes para denominarlo como un *amparo electoral*. Desde luego las circunstancias de hechos que pueden violentar estos cuatro derechos, son en suma diversos y escapa a los objetivos de la investigación. Se destaca, que no se previene ninguna violación en cuanto del respeto al voto y su defensa después de haberse ejercido o la violación de los derechos rectores en materia electoral. Además, debe

⁹³ No limitado a votar y ser votado.

⁹⁴ Cfr., Ferrer Mac Gregor, Eduardo *et al. El amparo electoral en México y España: una perspectiva comparada*, México, Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 29

tenerse en cuenta desde este momento que diversos criterios y jurisprudencias hacen improcedente el juicio, como se analizará en los capítulos siguientes.

5. Juicio de revisión constitucional electoral

La procedencia del juicio título del apartado, se encuentra prevista en el artículo 86 de la LGSMIME, que ahora se transcribe:

Artículo 86

1. El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

La competencia para resolver corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Sala Regional del Tribunal electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación

reclamada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 87 de la LGSMIME. El juicio sólo podrá ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes. Se ha definido el juicio que ahora se analiza de la siguiente forma:

La vía, constitucional y legalmente establecida, en favor de los partidos políticos, para controvertir la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y procedimientos de naturaleza electoral, definitivos y firmes, emitidos por las autoridades administrativas, jurisdiccionales y legislativas, de las entidades federativas, competentes para preparar, organizar, realizar y calificar los procedimientos electorales previstos en la legislación local o, en su caso, para resolver las controversias de intereses, de trascendencia jurídica, emergentes de las elecciones.⁹⁵

Entonces, es un medio jurisdiccional, de control de constitucionalidad, al tener como finalidad que los actos de autoridades electorales locales violen la CPEUM.⁹⁶

En general nos hemos limitado a referirnos a los supuestos de procedencia, la legitimación, y la competencia para resolver. En cuanto a que es de importancia identificar que la procedencia de dichos medios de impugnación es limitada. En todo momento se refieren más al cumplimiento de formalismos, los supuestos de procedencia, excluyen por si mismos a la persona. La legitimación de los diversos medios de impugnación contribuye con esta exclusión, con sus excepciones señaladas. La competencia y el carácter de única instancia de algunos de estos medios de impugnación limita la defensa que en materia electoral puede llevarse a cabo.

⁹⁵ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2006, p. 735

⁹⁶ *Cfr.* Jurisprudencia 2/97 “Juicio de revisión constitucional electoral. interpretación del requisito de procedencia previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la ley de la materia” Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 1, Año 1997, páginas 25 y 26.

IV. DERECHOS HUMANOS EN MATERIA ELECTORAL INTEGRADOS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Como se ha expuesto, la reforma al artículo 1o de la CPEUM, implica la integración de los derechos humanos al texto de la Constitución. Entonces, conviene para el desarrollo de la presente investigación, la revisión de los derechos humanos, en instrumentos internacionales, que ahora forman parte de la CPEUM. Desde luego únicamente aquellos relacionados con los objetivos del presente trabajo.

Conviene iniciar con la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁹⁷ en lo que sigue DUDH. Lo aludido en el primer capítulo en cuanto a la persona, coincide con el texto de la DUDH. No puede perderse de vista que el texto de la Declaración, es un reflejo de la situación mundial posterior a la Segunda guerra mundial. La sensibilización de las naciones, ante los horrores de la guerra que concluyo en 1945, motiva la expresión de principios que en la DUDH, se contienen⁹⁸. También, conserva algunos principios de la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789, y se aprecia además el espíritu de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776.⁹⁹ Claro que este trabajo, no es una revisión histórica de los derechos humanos, escapa a los objetivos planteados, sin embargo es importante tener en cuenta la evolución.

“La revolución de los derechos humanos, es por definición, continua”¹⁰⁰, con esto considero que se refiere a que, siendo *humanos*, evolucionan del mismo modo en que la especie humana evoluciona. Esta evolución, nos lleva a colocar a la

⁹⁷ Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948. No se pierda de vista que la declaración únicamente constituye *soft law*, orientadora en la *opinio iuris* a nivel internacional.

⁹⁸ La Organización de las Naciones Unidas, tienen el mismo génesis.

⁹⁹ Por supuesto en esta retrospectiva, podríamos señalar como principio origen, la razón y conciencia de la persona.

¹⁰⁰ Hunt, Lynn, *La invención de los derechos humanos*, trad. de Jordi Beltrán Ferrer, Barcelona, Tusquets editores, 2009, p. 28

persona como el centro de todo. El preámbulo de la DUDH en su párrafo cinco alude a la persona del modo siguiente:

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta, su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Aludí, al principio del apartado que se desarrolla, la historia y contexto de la DUDH de 1948 debido a que se considera que la referencia a la dignidad y valor de la persona humana, implicaba una referencia al vilipendio que, de tales cualidades, se hizo durante la Segunda Guerra mundial. Aludí a su vez a la evolución de los derechos humanos, porque la intención del preámbulo, no podría ahora limitarse a ello únicamente. Esta evolución nos motiva, como mencione, a la consideración de la persona en el nivel más alto de importancia en la creación de leyes, su interpretación y aplicación. En consecuencia, este valor de la persona, se refiere, a propósito de esta investigación, a sus derechos políticos.

El artículo 1o de la DUDH, alude a la razón y conciencia de los seres humanos. Como se estudió, en el capítulo primero estas son las cualidades que nos dan la calidad de persona. El artículo 2o previene que: “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración.”

Al menos en el preámbulo y en los primeros dos artículos de la declaración encontramos, la alusión a la persona y su importancia. El principio pro persona encuentra en este primer artículo, entre otros, un argumento base que lo sustenta. Es la persona el elemento más importante. Esperando que la insistencia, no desgaste o parezca burda, en dicha importancia se sustenta el presente trabajo.

El artículo 8o de la DUDH dispone lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución

o por la ley.” El artículo 23 de CADH, en concordancia con el artículo 8o aludido, dispone lo siguiente:

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Al respecto, hemos visto la limitación que en materia electoral existe para la reivindicación de derechos en materia electoral, así como la improcedencia expresa del juicio de amparo en materia electoral, con la base teórica de que los derechos políticos no se tratan de garantías individuales. Teoría que ha sido ya superada, como se expuso.

El artículo 21 de la DUDH, en relación con los derechos políticos de la persona dispone lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Se puede apreciar que contiene los derechos políticos de votar y ser votado. De mayor trascendencia, resulta que se refiere a la persona, elemento central en el desarrollo de esta investigación. Además en concordancia con el artículo 41 de la CPEUM, reconoce como base, la autoridad del poder público, la voluntad soberana del pueblo que hemos ya revisado.

En relación con este artículo 21 de la DUDH, debe tomarse en cuenta el artículo 25 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos¹⁰¹ que dispone lo siguiente:

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Por su parte, el artículo 23 de la CADH, preceptúa lo siguiente en relación con los derechos políticos:

Artículo 23. Derechos Políticos

¹⁰¹ Adhesión de México el 24 de marzo de 1981. Decreto Promulgatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

En este sentido, no obstante que los derechos políticos, no se encuentren en el capítulo *De los derechos humanos y sus garantías*, los derechos humanos políticos, que están incluidos en este capítulo, sustentaran las futuras afirmaciones respecto a la reivindicación de la persona en el sistema electoral, que habrá de desarrollarse con amplitud en el último capítulo de este trabajo.

CAPÍTULO TERCERO

EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO AL INICIO DEL SIGLO

XXI

El desarrollo del presente capítulo, se llevará a cabo a partir del análisis de actuación y condiciones actuales de las partes integrantes del sistema electoral mexicano y la reivindicación de la importancia de la persona a partir de los principios que la protegen.

I. PARTIDOS POLÍTICOS

En 1911, Robert Michels, publicó su obra *Los partidos políticos*, de los que dijo: “son organizaciones oligárquicas y no democráticas”. El sociólogo alemán identifica el rasgo característico de estas instituciones, claro que, al calificarlos de oligárquicos y no democráticos se refería al contexto de su país, sin embargo podremos advertir como estas características se reproducen en los partidos políticos de México.

En 1946, se promulgó la Ley Federal Electoral. Con esta ley, se colocó a los partidos políticos en el centro del sistema electoral; así, se aseguraba el dominio del partido hegemónico y único bien establecido, el Partido Revolucionario Institucional¹⁰². A su vez, se controlaba a los partidos competidores y la actividad política. La argumentación utilizada en la ley, se refería a una democracia que estaba por venir, por lo que se debía educar al pueblo, puesto que aún no estaba listo para esa democracia. Estos argumentos, aun permean a la clase política de México, incluso a sus órganos impartidores de justicia en materia electoral.

Actualmente, el sistema de partidos está dominado por tres partidos, el Partido Revolucionario Institucional por sus siglas PRI, el Partido Acción Nacional

¹⁰² Justamente en enero de 1946, el Partido de la Revolución Mexicana PRM, cambio su nombre por el de Partido Revolucionario institucional

en adelante PAN, y Partido de la Revolución Democrática, en lo subsecuente PRD; juntos concentran el 90% de los votos¹⁰³. El aparente cambio en la hegemonía partidaria, se produce a través de negociaciones dentro del marco institucional establecido, en particular en el intercambio de votos para la aprobación de leyes. En parte ha contribuido, a su vez, la preferencia electoral de la gente, lo que ha equilibrado parcialmente la hegemonía.

No obstante que, cada uno de los partidos mencionados, representan posiciones opuestas, al menos en sus estatutos de creación y en los discursos, comparten su posición como instituciones y los privilegios que gozan respecto de: la cuasi exclusividad para la postulación de candidatos para la ocupación de puestos de elección popular, y el financiamiento estatal que se les otorga. En esto no hay discrepancia, ni oposición, son uno solo.

Existen tensiones internas en los partidos, que usualmente son utilizadas en su contra en tiempos electorales, particularmente cuando los medios de comunicación quieren impedir que un cierto candidato gane la elección. Las tensiones internas suelen ocurrir por lo general en secciones regionales, donde las luchas por obtener las candidaturas incluso lleva a miembros de un mismo partido a peleas, a golpes, e incluso a asesinatos. En las cúpulas partidarias, estos disensos son menos comunes y ocurren sobre todo cuando la designación de candidatos se somete a votación.¹⁰⁴

El ascenso al poder, es el único aliciente de los partidos políticos y quienes los integran. No existe una profunda identidad con los principios partidistas, esto

¹⁰³ Ordorica, Manuel, (coord), *los grandes problemas de México, edición abreviada*, México, El Colegio de México, 2012, p.189.

¹⁰⁴ El procedimiento para designar al candidato del PRI, a la elección 2006, estuvo lleno de descalificaciones y acusaciones de la comisión de delitos entre los precandidatos, lo que, considero, provocó que el PRI y su candidato obtuviera apenas el 22.6% de votos para la elección presidencial, colocándolo como el tercer lugar en las elecciones. Similar situación aconteció en 2012, con los precandidatos del PAN, quienes se acusaron de alcohólicos, corruptos e ignorantes entre sí, lo que llevo a su candidata a la presidencia del país a obtener el 25.40% de los votos, es decir el mismo tercer lugar.

lleva al cambio de partido de los militantes, quienes, viéndose relegados en sus partidos de origen, emigran a uno nuevo, siempre y cuando tengan la oportunidad franca de obtener la candidatura. Esta falta de identidad lleva a los partidos a realizar coaliciones improbables, siempre y cuando exista una mejor oportunidad, de ganar la elección o de conservar el registro como partido político.¹⁰⁵ Es decir, no es evidente una plataforma ideológica común, sino que parecen coaliciones producto del oportunismo electoral.

El resto de los partidos políticos, son el Partido del Trabajo, PT; Partido Verde Ecologista de México, PVME; Partido Movimiento Ciudadano, PMC; y Partido Nueva Alianza, PANAL. Han mantenido su registro como partidos políticos a través de alianzas y coaliciones, con los tres partidos hegemónicos, según les convenga. El PT y PMC recurrentemente se unen al PRD, sin embargo también se han coaligado al PRI o al PAN, particularmente en elecciones estatales. El PVME con el PAN en la elección federal del 2000, pero rompió su coalición con dicho partido y desde el rompimiento, se coaliga con el PRI, a los cuales ordinariamente se coaliga el PANAL.

1. Nuevos partidos y financiamiento público

Ahora bien, el 19 de julio de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional electoral, aprobó otorgar el registro a tres nuevos partidos políticos nacionales: Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA; Partido Frente Humanista, PH y Partido Encuentro Social, PES. El registro de los tres nuevos partidos políticos, surte efectos a partir del 1 de agosto de 2014.

La fracción I, último párrafo, del artículo 41 de la CPEUM preceptúa que el partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la

¹⁰⁵ Sobre el punto, los ejemplos de coaliciones a nivel local son innumerables, recordemos la coalición del Partido Verde Ecologista de México (PVM) con el PAN para la elección presidencial del 2000, y la alianza del mismo PVEM con el PRI en la elección presidencial de 2006. Es una coalición improbable sobre la diferencia ideológica de los partidos a los que se coaligo el PVEM, entendible sólo partiendo del oportunismo electoral.

votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro. Aunado a lo anterior, el artículo 85, párrafo 4, de la Ley General de Partidos políticos (LGPP), dispone que los partidos de nuevo registro no puedan convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda. Lo anterior significa que, estos nuevos partidos después del primer proceso electoral en el que participen, pierdan su registro.

Sí, como vimos, el resto de partidos pequeños, se mantienen con registro sólo a través de coaliciones, podemos advertir que las probabilidades de los partidos nuevos, de mantener su registro son realmente bajas. Como ejemplo tomemos la cantidad de votos de la última elección, que fue de 50, 323,153 votos¹⁰⁶, el tres por ciento de dicha cantidad es aproximadamente 1, 509,694. Los nuevos partidos acreditaron la siguiente cantidad de afiliados: MORENA 496,729; PH acreditó 270,966 afiliados, y PES comprobó 308,997. A simple vista se aprecia que incluso el partido que demostró mayor número de afiliados, no cuenta ni con la tercera parte del tres por ciento de los votos emitidos en la última elección. Desde luego es una proyección en la que no se cuenta con el número de votos de la elección de 2015, pero como mera proyección, es evidente que los nuevos partidos tienen pocas posibilidades de mantener su registro.

Por supuesto, que lo que planteo no es que se dejen de otorgar registros a nuevos partidos o que no exista la posibilidad de que se les retire el registro. De acuerdo con el artículo 11 de la LGPP, los registros de nuevos partidos políticos se otorgan cada seis años. Es decir, que si los nuevos partidos políticos pierden su registro, será hasta pasada la elección federal de 2018, que existirá la posibilidad que un grupo específico de la sociedad se vea representado. Es decir los nuevos partidos políticos, nacen pero casi al mismo tiempo se les dicta sentencia de muerte.

¹⁰⁶ *La elección en números*, http://pac.ife.org.mx/2012/eleccion_en_numeros.html, consultado el 24 de agosto de 2014

Sucede, puesto que quien legisla en la materia son los tres partidos hegemónicos, que no quieren dejar de serlo, entonces hacen muy difícil el ascenso de partidos políticos nuevos, que representen un riesgo a sus intereses.

No sugiero tampoco, que se conceda a estos nuevos partidos la posibilidad de convertirse en sobrevivientes coalicionistas, como los son el resto de partidos pequeños. Considero, que deberían contar con la posibilidad de al menos dos elecciones para mantener el registro, debiendo cumplir con el mismo tres por ciento de la votación y la misma imposibilidad de coaligarse a otros partidos. Entonces la representación de ese partido político podrá considerarse como real, y estaría más próximo el fin constitucional de los partidos políticos, pero esto quizás sea tema del siguiente capítulo, en que además nos cuestionaremos sobre la pertinencia del sistema de partidos.

Como vimos en el capítulo anterior si bien existe la posibilidad de registrar candidaturas independientes, es evidente que los partidos tienen mejores posibilidades para colocar a sus candidatos en los puestos de elección popular; cuentan con mayor financiamiento estatal y esto les permite generar una estructura organizada para captar electores. Los vicios de estos institutos políticos, repercute en una alienación del sistema político y por ende genera altos niveles de abstención.¹⁰⁷ Puede decirse, que no cumplen de manera efectiva con su fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, tal como lo mandata la CPEUM en su artículo 41.

En el 4° Congreso Iberoamericano de derecho electoral, celebrado del 2 al 4 de octubre de 2013 en la ciudad de Toluca, Estado de México, una ponente de España,¹⁰⁸ sostuvo de manera eufórica “la democracia cuesta señores”, aludía

¹⁰⁷ De acuerdo con el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, elaborado por el IFE con la colaboración del Colegio de México publicado en 2014, la confianza del ciudadano en los partidos políticos y los diputados está por debajo de 20%, mientras que el índice de abstención de elección de Diputados federales en el 2012 fue del 40%. Somuano, María Fernanda (coord.) *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, Instituto Federal Electoral. p. 56 y 127.

¹⁰⁸ En el *informe sobre la Democracia en España 2012*, publicado por Fundación alternativas, consultable en <http://www.falternativas.org/laboratory/libros-e-informes/ide/informe-sobre-la->

además del costo de las instituciones que organizan la elección, el costo de financiamiento público de los partidos políticos. Aunque en principio me pareció un pronunciamiento cínico, y contrario a lo que la democracia en esencia significa, sobre todo para un país como México, con polaridades extremas en el ingreso monetario de las personas. Considero, que si la democracia cuesta, podemos asumir el costo, finalmente pagamos como contribuyentes el precio de otras cosas que son menos importantes y menos nobles que la democracia.¹⁰⁹

Entonces, si la democracia cuesta, que cueste entonces, pero la cuestión no se queda ahí. Es cierto que el INE cuesta y es cierto también que los partidos políticos cuestan, pero ¿nos llevan efectivamente por el rumbo de la democracia? De nada nos sirve como votantes tener una mega estructura institucional en materia electoral, si tenemos una democracia mínima o simulada. El *costo de la democracia*, debe estar acompañado de un beneficio real a favor de la democracia, pues no sirve de nada que cueste, si no se ve reflejado en una mejor democracia.

Sobre lo que hay certeza, es que en efecto la democracia cuesta, en específico en México, por ejemplo, el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanente de los partidos políticos, tan solo por el periodo de agosto a diciembre de 2014 costara \$1,587,827,539.28.¹¹⁰ Teniendo en cuenta que un mayor número de partido políticos no significa que este monto

democracia-en-espana-2012, en general concluye que su democracia se ve afectada por interferencias internacionales en la política nacional y la dependencia al poder económico del poder político. Expertos y ciudadanos estiman que el poder representativo pierde peso frente a poderes facticos, como los del mercado. Señala como las principales deficiencias de la democracia española, la corrupción, la poca calidad de los partidos y de la clase política.

¹⁰⁹ No pretendo caer en el lugar común, o incluso bajar el nivel de esta investigación al aludir algún gasto específico que parezca un exceso. El posible lector, sin duda puede tener una referencia inmediata o remota de algún tipo de gasto que parece, superficial o innecesario, de algún funcionario público o alguna Secretaría, etcétera.

¹¹⁰ *INE/CG106/2014, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina la distribución de las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas de los partidos políticos nacionales correspondientes a los meses de agosto a diciembre del año 2014, en razón del registro de nuevos partidos políticos nacionales*, http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE_v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Julio/CGex201406-14_02/CGex20140714_ap_2.pdf, consultado el 24 de agosto de 2014.

aumente, sino que se reparte de manera equitativa entre los preexistentes y los nuevos partidos. ¿Se justifica el costo, con una democracia como la de México?

Los partidos políticos son instituciones de interés público, de acuerdo a la Constitución mexicana, el financiamiento de estas instituciones es *mayoritariamente* público, lo anterior busca tres grandes objetivos: a) Mantener la independencia de los partidos políticos frente a grupos de poder económico o delincencial;¹¹¹ b) Asegurar un reparto del financiamiento equitativo que favorezca las condiciones de la competencia; y c) ya que es dinero público, establecer la máxima transparencia en el uso de esos recursos que fluyen a la contienda político electoral.

En el primer inciso, el de evitar la injerencia de grupos de poder económico o delincencial, en general, no podemos concluir de manera contundente que los partidos políticos se mantengan independientes de estos grupos, pero tampoco podemos concluir lo contrario. El ejemplo principal, lo constituye el asunto de *Amigos de Fox*, que a continuación se describe.

La comisión Fiscalizadora del IFE, evidenció toda una red de aportaciones monetarias, concentradas a favor de la campaña electoral del Candidato y luego Presidente de México, Vicente Fox. La extensión de la investigación, rebasa el propósito de este capítulo, en resumen mencionare lo siguiente: fueron detectados recursos por la cantidad de \$91, 227,572 pesos. El origen de los recursos era diverso: recursos aportados por 291 personas físicas y morales no mercantiles; recursos de 54 empresas de carácter mercantil; recursos del extranjero de una persona de Pasadena California; recursos de tres empresas de Lino Korrodi, y por lo menos 26 millones de pesos, de recursos cuyo origen no pudo ser identificado en el sistema financiero nacional. El 10 de octubre de 2003 el Consejo General del IFE, aprobó el dictamen de la Comisión fiscalizadora e impuso multas al PAN por

¹¹¹ A veces ambos se comportan del mismo modo.

360 millones 971 mil 39 pesos y al PVME, por 184 millones 198 mil 610, pero la multa se impuso por el rebase en los topes de gastos de campaña.

Aunque era evidente que hubo financiamiento de poderes económicos, y se podía especular sobre ingresos provenientes de la delincuencia, la sanción se impuso por rebasar los gastos. En el caso particular, aunque no concluiremos aquí que Vicente Fox, hubiera servido como presidente a grupos de poder económico, o de la delincuencia, si podemos decir que es falso que el financiamiento público mayoritario excluya la participación de estos poderes económicos en las elecciones, pues tal situación quedo acreditada. El problema es la palabra *mayoritariamente*, si se excluyera toda posibilidad, considero, que la injerencia de estos grupos, no existiría, de manera tan evidente, injerencia contra la que parece no haber sanción ni manera de evitarse.

Respecto de si el financiamiento público, genera equidad en las elecciones podemos tomar como ejemplo la campaña electoral para la presidencia de la Republica del 2012. Al respecto, una comisión de diputados, concluyó que los gastos no reportados de la campaña electoral del candidato del PRI a la presidencia, equivalió a \$4, 599, 946,834, no obstante el tope de gastos era de apenas \$336, 111,084¹¹². Además de la cifra citada, se puede recordar que dicha campaña electoral resulto efectivamente inequitativa, siendo evidente un mayor dispendio de recursos por parte del PRI para la promoción de su candidato presidencial, comprobable con la abrumadora cantidad de anuncios espectaculares, así como con el otorgamiento excesivo de artículos promocionales de su candidato.

Quizás la cifra solitaria, sin la de los gastos de los otros candidatos sea insuficiente para ilustrar la inequidad en la elección, además que los datos oficiales niegan que haya existido en las elecciones dicho rebase. Por lo que se puede ahora, apelar a la memoria y reflexión del posible lector, para denostar la falta de equidad

¹¹² Garduño, Roberto, "Gastó el PRI más de \$4 mil 500 millones en la campaña de Peña Nieto en 2012", *La Jornada*, México, 12 de marzo de 2014, <http://www.jornada.unam.mx/2014/03/12/politica/008n1pol>, consultado el 31 de agosto de 2014

en esta última elección y por supuesto de alguna otra, ya que el punto es demostrar que el financiamiento público no genera la equidad anhelada, y eso se refiere a todos los partidos políticos.

En cuanto a la transparencia del uso y destino de los partidos políticos. Digamos que se trata de la legitimación del INE¹¹³ para revisar el destino del dinero público y verificar que se use únicamente en cuestiones relacionadas con el fin constitucional de los partidos políticos.¹¹⁴

Entonces, las instituciones con el encargo constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, entrañan una serie de realidades que les impiden cumplir con dicho encargo. Por el contrario, parecen estar cumpliendo con un mero manejo de intereses corporativos, económicos y oligárquicos. Los candidatos que postulan no logran una representación de la voluntad del pueblo “la representación es primordialmente hacia el partido político que representan, dejando en segundo término a los electores que votaron”¹¹⁵

Lo que nos permite decir que, son instituciones a las que poco importan las personas, y de las cuales únicamente les interesa su voto para legitimar las acciones de sus candidatos, una vez que accedan al poder público; desde el cual servirán a poderes e intereses ajenos a las personas que integran el pueblo de México. La condición actual de los partidos políticos, impide el cumplimiento de la cuarta regla establecida por Bovero, revisada en el primer capítulo, en cuanto a que los ciudadanos deben poder escoger entre propuestas y programas políticos efectivamente diferentes entre sí, dentro de una gama de alternativas lo suficientemente amplia para permitir a cada uno el poder identificarse con una

¹¹³ Actividad que lleva a cabo a través de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en términos del Reglamento de Fiscalización.

¹¹⁴ Cfr. artículo 41, fracción I de la CPEUM

¹¹⁵ Capilla Mora, Víctor, *Problemática del actual poder legislativo ante el sistema presidencial mexicano*, México, tesis de maestría, Facultad de estudios superiores Acatlán, 2007, p.71.

orientación precisa; lo que exige que al menos esté asegurado el pluralismo de partidos, asociaciones y movimientos políticos.

II. SIMULACIÓN DEMOCRÁTICA INSTITUCIONAL

Son el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), las instituciones que ahora nos ocupan para la continuación de este trabajo. La naturaleza de ambas es distinta, desde luego como vimos en el capítulo anterior. El INE es autoridad administrativa mientras que el TEPJF, judicial evidentemente. Su naturaleza jurídica, de algún modo, no es tan importante, como lo es su incidencia en los procesos electorales y como sus posturas vilipendian los principios rectores en materia electoral, los cuales protegen a la persona, con lo cual afectan también el ejercicio democrático en México.

Aunque el INE, organizó la elección nacional del año 2014 y cuenta con la ventaja¹¹⁶ de ser un novel instituto al que no podrían atribuirse de manera directa, las decisiones del IFE. Habremos de referirnos en primer lugar al INE, como institución del Sistema electoral mexicano, especificando que, describiremos algunas de las decisiones del IFE, para demostrar el problema que motiva el desarrollo del presente trabajo.

Simular, se refiere a fingir o imitar algo que no se es.¹¹⁷ Entonces, remontándonos a las concepciones de democracia que hemos aportado en el primer capítulo de este trabajo, podemos definir la simulación democrática como una mera imitación de democracia. La imitación se lleva a cabo porque, en efecto, a cada cabeza corresponde un voto, y cada voto cuenta igual que el de los otros, y así acontece en cada proceso electoral que se celebra en México, pero atendiendo a

¹¹⁶ Ventaja desde luego, porque es una oportunidad desde un punto de partida cero, para construir una nueva identidad como institución organizadora de elecciones a partir de los principios rectores de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, y el cumplimiento de los fines enlistados en el artículo 30 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹¹⁷ Cfr. <http://lema.rae.es/drae/?val=simulaci%C3%B3n>, consultado el 15 de septiembre de 2014

las mismas concepciones, Tocqueville, percibió la democracia como una sociedad caracterizada por la igualdad. Pero igualdad, no sólo en cuanto al valor del voto, sino a los prerrequisitos de democracia, a las condiciones o el contexto social en que se sufraga, igualdad que no existe desde luego.

Se finge, también que es el poder del pueblo quien guía las decisiones de su gobierno, democracia etimológicamente es el poder del pueblo. No sólo al poder de la mayoría, como rehúsa definir Ferrajoli a la democracia, sino como lo que más le conviene al pueblo. Aunque esta simulación democrática, podría alcanzar a muchas instituciones de gobierno, únicamente se hará referencia a las que forman parte del sistema electoral. Aparentan que existe un régimen democrático y hacen todo lo posible por seguir aparentándolo, que por verdaderamente alcanzar esa democracia auténtica y no simulada.

El autor John Ackerman, investigador del Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, define el estado, actual y podríamos decir histórico¹¹⁸ de las instituciones del Sistema electoral mexicano, como se aprecia en la siguiente cita

La simulación institucional constituye precisamente la espina vertebral que ha mantenido vivo el sistema autoritario desde hace décadas en el país. En lugar de escoger entre estos dos males, que a la postre resultan ser uno mismo, las instituciones electorales deberían tomar pasos definitivos hacia la construcción de un equilibrio político y social totalmente nuevo que favorezca el Estado de derecho y la auténtica participación ciudadana.¹¹⁹

La simulación democrática institucional a la que se refiere, tiene un impacto mayor que el de la simple ineficacia de estas instituciones en el cumplimiento del objetivo con que fueron creadas. Como lo describe Ackerman, la ineficacia de estas contribuye a la eficacia de un sistema autoritario de gobierno. Es dable debatir que, cualquier acto ineficaz de gobierno nos sumerge en actos autoritarios, considero que no es así, pero los ejemplos pueden multiplicarse y es posible que siempre nos

¹¹⁸ Cfr. Iglesias, José María, *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, México, Imprenta de Díaz de León y White, 1874, p.22.

¹¹⁹ Ackerman, John, *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas. 2012, p. 2.

lleven a la conclusión de que, la ineficacia de las instituciones genera un régimen autoritario.

Al referirse a escoger entre autoritarismo o simulación, alude a la declaración de un ex consejero del IFE, Alfredo Figueroa¹²⁰, quien manifestó que la simulación democrática, no debía tirarse por la borda, porque aparecería el cinismo autoritario. Esta visión conformista con el estado actual de la democracia es uno de los puntos que se pretenden demostrar. En efecto la simulación y el autoritarismo terminan siendo la misma cosa. Porque la simulación es cualquier cosa menos lo que simula ser, por eso necesita simular serlo. Definitivamente la simulación es autoritarismo.

La postura de las Instituciones del sistema electoral no debería ser tan limitada, tan falta de carácter. No puede defenderse la simulación democrática, por miedo a que acontezca un sistema autoritario. En cambio, deberían combatirse ambos; la simulación y el autoritarismo. Claro, se escribe fácil, como si la simulación y el autoritarismo no estuvieran tan profundamente arraigados en nuestro sistema de gobierno. Pero ante ese panorama no se puede ser conformista.

El conformismo a la simulación democrática institucional, es lo que se intenta demostrar a partir de ahora, con los ejemplos de decisiones del IFE y del TEPJF. Pero no es sólo conformismo, desde luego algunas de estas decisiones, son deliberadas para mantener este estado de simulación democrática.

La simulación practicada por el TEPJF, es particularmente frustrante, pues sus resoluciones no pueden ser impugnadas, a través de recurso nacional alguno y únicamente es posible, en su caso, acudir a la Corte Interamericana de derechos humanos¹²¹. Es frustrante porque, el Tribunal puede decidir del modo más

¹²⁰ “En las condiciones actuales de la democracia mexicana, ni la simulación democrática puede ser aventada por la borda del barco, porque frente a eso lo que renace es el cinismo autoritario” Consejero electoral del Instituto Federal Electoral. Intervención en el evento “Instituciones electorales a debate”, 9 de junio de 2011, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

¹²¹ Reconocimiento de la competencia a partir del 16 de diciembre de 1998, mediante Declaración de México para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero de 1999

discrecional y alejado de cualquier principio democrático, y no existe consecuencia, no hay manera de denostar lo limitado y burdo de sus resoluciones. En otras materias existe el amparo, pero no así en materia electoral, como ya se explicó en el capítulo anterior *in fine*, con base en un viejo paradigma que habrá de romperse. Entonces exponamos algunas de estas decisiones que, si bien no se pueden denostar en juicio de amparo, tenemos al alcance la investigación, para exhibir la simulación democrática, y no seguir en conformismo electoral, pues esto provoca la existencia de gobiernos, que no buscan el bienestar social.

1. La validez a ultranza

La conservación a ultranza de la validez de las elecciones, es el motivo¹²² que ha generado algunas de estas resoluciones limitadas de simulación democrática. Ya que, algunos hechos que han comprometido la validez y equidad de las elecciones han sido defendidos por el TEPJF. La labor del Tribunal, no es la de conservar la validez de la elección, si esta no debe ser declarada válida, pues este es signo inequívoco de plena simulación.

Explica Ackerman,¹²³ que la idea fuerza respecto a la nulidad de la elección, es la idea de considerarla como la pena de muerte en materia electoral. Parafraseando a María del Carmen Figueroa Alanís,¹²⁴ quien desarrolla la idea, refiriéndose a que se estima así, por tratarse de la pena máxima en la materia, la cual sólo debe decretarse cuando al ponderarse los efectos negativos y se advierta el daño en la certeza en dicha elección, no exista otra alternativa posible; estima que declarar la nulidad de una elección en realidad depara castigo contra la persona que vota, pues no se estaría respetando su voluntad entonces no debe procederse

¹²² Motivo, al menos en términos de argumentación, la validez a ultranza, en realidad ha privilegiado la conservación del actual estado de privilegios para unos cuantos.

¹²³ Cfr. Ackerman, John, *op. cit* 119, p. 58

¹²⁴ Cfr., ALANÍS Figueroa, María del Carmen. "Sistema de nulidades en las elecciones" *La reforma a la justicia electoral en México. Reunión Nacional de Juzgadores, México, TPEJF, 2008, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDCodigosEUM/pdf/DOC-22.pdf>.*

de esta manera, por el contrario debe castigarse a los infractores de las leyes electorales, y esto no es castigo a los electores, en realidad los protege.

Sin embargo, considero, que dicha postura es equivocada, desde el punto de vista que la elección y la voluntad del elector, en realidad se desarrolló en un contexto de ilegalidad por estar expuesta a circunstancias de hecho y de derecho que le impidieron sufragar de manera libre. Es decir no se puede, mantener la validez o la vida,¹²⁵ de una elección afectada de causales de nulidad. Pues la voluntad del elector no se protege convalidando una elección plagada de ilegalidades.

Lo que debe defender el TEPJF, es que el sufragio se lleve a cabo de manera libre, que los candidatos y partidos participen en equidad y que los resultados de la elección sean confiables, esto lo lograría con sentencias que declararan la elección, e inhibieran la conducta ilegal. La nulidad de la elección, no es la *ultima ratio*, pues nadie obtiene beneficio de la declaración de una elección que no se llevó a cabo de acuerdo al texto o espíritu de la ley.

La nulidad de la elección no puede definirse como una pena, por las consideraciones teóricas que al respecto pueden desarrollarse, pero asumiendo la analogía de la magistrada y recurriendo a la teoría relativa de las penas, en la que la pena tiene un fin ulterior de prevención más que el castigo. Podemos decir entonces, que las elecciones en México están destinadas a llevarse a cabo siempre en un contexto de ilegalidad, que los candidatos, partidos y poderes facticos podrán actuar a su antojo, sabiendo que la validez de la elección siempre será defendida, por ser la declaración de nulidad la pena de muerte que nunca habrá de aplicarse y los infractores nunca deben temer su aplicación, que sería su fin de prevención.

No importan las multas a partidos, candidatos y demás actores políticos, si en cualquier contexto, ilegal desde luego, la validez de la elección será declarada.

¹²⁵ Para acogernos a la analogía de la pena de muerte.

Qué más da una multa, si se paga incluso con posterioridad a la jornada electoral y siempre se puede albergar la esperanza de que se revoque la sanción.¹²⁶ La aplicación de la *pena de muerte electoral*, desde el punto de vista de prevención es necesaria en el contexto actual de impunidad.¹²⁷ Pues al evitar anular una elección no se defiende al ciudadano, sino por el contrario se convalida la actuación ilegal de partidos, candidatos, ciudadanos, empresas y cualquier ente que incida ilegalmente en los procesos electorales.

Pero la analogía de la pena de muerte con la nulidad es limitada en estricto sentido teórico, puesto que la nulidad se refiere a un acto tocado de un vicio radical que le impide producir efecto alguno, ya sea que no se haya ejecutado con las formalidades prescritas por la ley, o en contradicción al fondo de estas, se refiere generalmente al orden público y no puede cubrirse con la ratificación o la prescripción¹²⁸ por lo que dicha analogía debe abandonarse.

Habiendo expuesto lo anterior, respecto a la aparente imposibilidad de declarar la nulidad de una elección; ahora revisaremos algunos de los argumentos ofrecidos para salvaguardar la validez de la elección, en situaciones específicas, donde a pesar de ser posible una posición más firme respecto de actos que afectan la validez de una elección; se adoptan criterios para resolver, que no favorecen a la persona y que no se subsumen siquiera al texto de la ley, ofreciendo argumentos improbables, concluyendo que la validez de la elección, no ha sido afectada.

El TEPJF, debe actuar como la máxima autoridad en materia de justicia electoral, que garantiza los principios de constitucionalidad y legalidad en

¹²⁶ El Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG461/2009 en la que determinó sancionar a los partidos por la adquisición de tiempo en radio y televisión. El TEPJF en sesión de fecha 08 de mayo de 2009 revocó la sanción, que imponía una multa de más de 194 millones de pesos al PVEM por la transmisión de promocionales en televisión y medios impresos, durante el proceso electoral federal 2008-2009, en <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/39/2009>, consultado el 15 de septiembre de 2014.

¹²⁷ Sin que la aplicación de multas sea suficiente para no estimar que hay impunidad.

¹²⁸ *Cfr.* Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Paris, Besanzon, 1851, p.1285

los actos y resoluciones electorales.¹²⁹ Al ser la máxima autoridad, única en realidad, tiene una postura rigorista en la sustanciación del procedimiento y en extremo pasiva para allegarse de los medios de prueba necesarios o de la práctica de diligencias para mejor proveer.¹³⁰ Rigorista como puede verse en la tesis a la que a continuación se hará referencia y la imposibilidad material de acreditar en procedimiento la procedencia de la nulidad, como se verá.

2. *Determinancia cualitativa y cuantitativa*

Continuo refiriéndome al trabajo del Doctor John Ackerman¹³¹, quien nos habla de lo que él define como *determinancia cualitativa y cuantitativa*, y lo expone a partir de lo siguiente. Para declarar la nulidad de una elección, es necesario acreditar la violación o irregularidad del proceso electoral a través de la concurrencia de los factores cualitativos y cuantitativos de la violación, como lo ha sostenido el TEPJF en la Tesis XXXI/2004, de rubro NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.

El elemento *cualitativo*, se refiere a la naturaleza de la violación o irregularidad que permita calificarla de grave o sustancial si conculca principios¹³² o valores fundamentales contenidos en la constitución, sin los cuales no podría hablarse de una elección libre; el *cuantitativo* atiende a una cierta magnitud medible, de violaciones sustanciales o de votos emitidos en forma irregular con motivo de la violación sustancial. El punto central es establecer si la irregularidad grave o

¹²⁹ Cfr. artículo 99 de la CPEUM

¹³⁰ Cfr. jurisprudencia 09/99 rubro "Diligencias para mejor proveer. su falta, no irroga perjuicio a las partes, por ser una facultad potestativa del juzgador", en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 3, Año 2000, página 14.

¹³¹ Cfr. Ackerman, John, *op. cit.*, nota 119. p. 76

¹³² Cfr. artículo 41, fracciones, I, V, *in fine*, en resumen, los principios constitucionales que deben observarse en comicios democráticos para la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo son: elecciones libres, auténticas y periódicas; sufragio universal, libre, secreto y directo; garantía del financiamiento público de los partidos políticos; campañas electorales en las cuales prevalezca el principio de equidad; organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

violación sustancial definió el resultado de la votación o de la elección, teniendo como referencia la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la misma, de manera que, si la conclusión es afirmativa, se encuentra acreditado el carácter determinante para el resultado de la votación o de la elección.

Es decir, no basta el acontecimiento de una violación sustancial si no se acredita al mismo tiempo que esta tuvo un impacto medible y determinante en el voto. Del mismo modo no es suficiente un universo de irregularidades, sino que además debe demostrarse que estas hayan sido graves.

Aunque en principio, tal razonamiento resulta lógico y deseable, incluso, puesto que resultaría ocioso, anular una elección por una violación que no sea sustancial o que haya ocurrido de manera aislada, pues sería imposible esperar un proceso electoral perfecto y estaríamos sumidos en una indeterminación esperando una elección perfecta. El problema es que con tal razonamiento de la *determinancia cualitativa y cuantitativa*, no se evita sólo la espera de la elección perfecta, sino que convalida la postura del TEPJF, de no ir más allá y la conservación a ultranza de validez de la elección viciada. Es así, porque el criterio en realidad excluye la *gravedad* de la violación, casi en cualquier situación. Si bien no debe esperarse la elección perfecta, tampoco pueden validarse elecciones con causas de nulidad evidentes, sólo por tratar de evitar rigorismos y salvar la *validez originaria de la elección* por la supuesta inexistencia de una violación que invalide, por no concurrir los factores cualitativos y cuantitativos, los cuales son difíciles de demostrar en un procedimiento.

Veamos ahora, ejemplos de lo hasta ahora expuesto como una limitación perjudicial para el sistema electoral. Desde luego que el universo de ejemplos es amplio, no sólo respecto a la elección de gobernantes o representantes, sino incluso en cuanto a elección interna de partidos políticos. Sin embargo se demostrará el punto a partir de las declaraciones de validez de las elecciones de Presidente de la República mexicana de los años 2006 y 2012. Podemos identificar la

*determinancia*¹³³ en las declaraciones de validez, pero algunos de los argumentos de ambos dictámenes de validez incluso escapan a este argumento y se erigen como meras justificaciones, sin referente.

3. Declaración de validez de la Elección presidencial de 2006

Comenzando por el Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo¹³⁴ del año 2006, es un documento de 309 páginas donde, como lo describe el propio dictamen, se lleva a cabo un análisis del desarrollo del proceso electoral, conforme a las etapas y actos que lo integran, incluso de aquellos que aunque formalmente no se efectuaron en él, tienen una vinculación directa con el mismo. En general, se identifican algunos temas que podrían llevar a declarar nula la elección por las violaciones a los principios constitucionales que deben observarse en los comicios, a los que ya nos hemos referido en líneas precedentes. Es un documento que justifica diversas circunstancias de hechos, de las que se describen por un lado y luego se ofrece una argumentación que intenta justificar, porque en el caso particular, la ilegalidad no es suficiente para considerarlo como una violación sustancial y validar la legalidad de los comicios.

En su apartado, preparación de la elección, expone al menos once temas, de los que concluye que los mismos no invalidan la elección. En el numeral 2 del apartado aludido, el dictamen se refiere a la intervención de terceros en la propaganda electoral. En el numeral 2.1 describe la propaganda negativa auspiciada por el Consejo Coordinador Empresarial.¹³⁵

Menciona el dictamen que, existen suficientes elementos que demuestran la difusión en radio y televisión, cuando menos algunas veces, de determinados *spots* o promocionales por parte del Consejo Coordinador Empresarial. En cuanto a la

¹³³ Usándolo como una especie de referente teórico

¹³⁴ Consultado en http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/Dictamen_relativo_eleccion_presidencial_2006.pdf, el 21 de septiembre de 2014.

¹³⁵ Se define a sí mismo como representante e interlocutor del empresariado mexicano.

frecuencia, con la que los *spots* bajo análisis se difundieron en medios electrónicos, sólo existe el indicio leve que, durante el período comprendido entre el diecisiete y el veintiocho de junio de 2006, el *spot* identificado como 1 se transmitió en los canales 2, 4, 5 y 9 de Televisa 116 veces, en tanto que el *spot* identificado como 2 se transmitió en los mismos canales 138 veces, sin que existan más elementos que permita concluir un mayor índice de frecuencia.

Los *spots* a los que se refieren, el denominado 1, es descrito de manera puntual en el dictamen, entre otras características se distingue con la frase, “apostarle a algo distinto es retroceder... defendamos lo que hemos logrado”¹³⁶ y la atribución de dicho mensaje al Consejo coordinador empresarial (CCE). El *spot* 2 es aquel en el que a un niño le decían “y si te digo que, una devaluación y que tus veinte pesos ya solamente valen diez”¹³⁷ rematando con la misma frase de apostarle a algo distinto es retroceder.

En el dictamen se expone un análisis de ambos *spots*, en cuanto al significado de los mismos, respecto a premisas y elementos que en los mensajes aparecen, el contexto de los mismos con relación a *spots*, del PAN, donde se identificaba al candidato de la coalición por el bien de todos, Andrés Manuel López Obrador, como un peligro para México y lo comparaba con Presidentes en cuyos mandatos había ocurrido una devaluación. Es decir se pudo identificar un nexo entre los mensajes del CCE donde describían los efectos de una devaluación y los del PAN donde decían que López Obrador traería una devaluación.

Concluyó el TEPJF que se demostraba la difusión de promocionales a favor del PAN y el PRI en Contra de la Coalición por el bien de todos y su candidato presidencial y que con el auspicio del CCE de los mensajes descritos, ocurrió una violación a los artículos 48, párrafos 1 y 13 del COFIPE, lo que a su vez implicaba una violación a lo dispuesto en normas de orden público y de observancia general

¹³⁶ *Ibidem*, p. 85

¹³⁷ *Ídem*.

en el territorio nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1°, párrafo 1 del mismo COFIPE. Sostiene el Dictamen de 2006 que se violaron los principios de equidad, igualdad y legalidad de la elección.

El párrafo 13 del artículo 48, del COFIPE, prohibía que terceros contrataran propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido, lo cual a su vez atenta contra el derecho de acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país, en perjuicio de la persona en contra de quien dirige su propaganda. A su vez, dado que el principio de *legalidad* es un principio rector de la función electoral, cualquier violación a la normativa electoral constituye una transgresión del principio de legalidad electoral.

Ahora mismo, es un hecho notorio que la elección de 2006 no fue declarada nula, podemos saber de manera adelantada, que ante la demostración de la transgresión al principio de legalidad, existió un argumento que hizo insuficiente tal violación. En relación con los aspectos cuantitativos y cualitativos, tenemos la conclusión que con respecto al punto se adoptó, la cual ahora se transcribe:

La irregularidad que ha quedado establecida, por sí misma, no es determinante para el resultado de la elección presidencial, ya que no obran elementos probatorios en autos que demuestren fehacientemente el impacto de los spots difundidos por el Consejo Coordinador Empresarial sobre la frecuencia e intensidad en que ocurrió su difusión, para establecer su grado de penetración entre los electores, como se establecería a través de elementos que permitan determinar los horarios y canales de transmisión, el número de veces en que ello ocurrió, así como las actitudes y comportamiento de los electores que fueron generados por tales promocionales. Esto es, individualmente considerados no pueden considerarse como generalizados (en cuanto al aspecto relativo a su temporalidad o duración de la campaña).¹³⁸

¹³⁸ *Ibidem*, p. 94

Como vemos, la violación a los principios rectores del proceso electoral fueron violados, y para demostrarlo no es necesario siquiera, que formulemos un análisis de tal violación, pues dicho análisis detallado y profundo, debe decirse, es incluso aportado por el propio TEPJF. La violación sustancial fue demostrada, es decir lo cualitativo, pero el TEPJF, se quedó con la limitante, que de los autos no existían elementos suficientes que demostraran la frecuencia e intensidad de los *spots* o el impacto en la intención del votante¹³⁹. Al no establecerse de manera plena la concurrencia de los elementos cualitativos y cuantitativos; es como si la violación sustancial a los principios, que si se acreditó, no hubiera existido.

El ejemplo anterior ilustra, la dificultad de demostrar la concurrencia de ambos factores, el cualitativo y cuantitativo. Poder demostrar cuanto impacta en el elector un acto que rompe con la legalidad y equidad de las elecciones es prácticamente imposible. Se tendría que preguntar de manera directa al elector, partiendo del ejemplo expuesto, si su decisión a la hora de votar estuvo influenciada por el *spot*.

Como hemos dicho, el Dictamen se convierte en un documento que justifica la validez de la elección. Algunos de sus argumentos son más convincentes que otros. Sin duda resultan criticables, los que además, llegan al extremo de menospreciar la capacidad intelectual de los votantes, para sustentar la validez de la elección. Se alude lo anterior, con relación al dictamen en cuanto a la intervención del Presidente Vicente Fox en el proceso electoral del 2006, como ahora se expondrá.

En al menos 20 páginas del Dictamen se reproducen las intervenciones del funcionario público, de las cuales se considera que pudieron influir en el proceso electoral del 2006. Los clasifica en dos rubros: a) Comentarios mediante los cuales

¹³⁹ Sobre la imposibilidad de poder determinar como la publicidad negativa contra un determinado candidato, impacta la decisión del voto, se reitera en casi todo el dictamen. Es una conclusión simplista e impone una imposibilidad de demostrar cuál es el impacto de la publicidad negativa en los electores.

el presidente defiende y exalta el modelo económico y las acciones de su gobierno; y b) Manifestaciones indirectas, generalmente expuestas a base de alusiones, metáforas u otras formas de comunicación asociativa, que inciden de algún modo sobre posiciones políticas, que normalmente atañen a las de los partidos y candidatos contendientes en el proceso electoral del año dos mil seis.

El dictamen sostiene, respecto de las correspondientes al inciso a) que: no están prohibidas ni legal ni constitucionalmente, y que son práctica común, en el contexto que fueron realizadas¹⁴⁰. Las del siguiente inciso, formuladas como metáforas¹⁴¹, de acuerdo al TEPJF, la gran mayoría de electores están limitados intelectualmente para comprender las formas de comunicación asociativas, como se aprecia en la siguiente transcripción:

La característica resaltada de estas expresiones, dificilita (sic) en alguna forma la comprensión cabal del mensaje, que su autor, dentro de un contexto mayor, se propuso comunicar, en atención al grado de ilustración, experiencia e información de los receptores, lo que necesariamente tuvo que disminuir el grado de penetración entre la ciudadanía, pues no se puede asegurar que los electores de mínima ilustración hayan recibido influencia decisoria de este

¹⁴⁰ El artículo 134 de la CPEUM, preceptúa que la propaganda que se lleve a cabo bajo cualquier modalidad de comunicación social deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. El TEPJF, atribuyo como contexto a las declaraciones del funcionario, un contexto casual y de práctica común. Si bien es cierto, del dictamen no se aprecia que dichos logros fueran difundidos a manera de *spot*, y se les atribuye a los comentarios sobre los logros de su gobierno un carácter casi inocente y de práctica común. Sin embargo, el hecho de que los comentarios aparecieran en entrevistas o cobertura supuestamente *noticiosa*, no excluía la posibilidad de que, en realidad, esa cobertura o entrevistas, formaran parte de una propaganda comprada o adquirida por el Gobierno Federal. El proceso electoral de 2012, fue el ejemplo más evidente de la compra de estas coberturas *noticiosas* simuladas en apoyo de un candidato, el candidato presidencial del PRI. Al menos, el artículo 41, fracción IV, inciso b de la CPEUM fue reformado el 07 de julio de 2014, para considerar como causa de nulidad, la compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley.

¹⁴¹ Algunas de esas frases, destacadas por el propio dictamen, son las siguientes: “No se debe cambiar de caballo a la mitad del río.”; “No se debe hacer caso del canto de las sirenas, ni de populistas y demagogos que van a cambiar todo. No se dejen engañar con espejismos. No se necesitan Mesías ni iluminados.”; “Ahora tenemos un país mejor que ayer, y mañana, si seguimos por este rumbo, si seguimos trabajando con disciplina, vamos a tener un país mejor que hoy.”; “Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer, no hay varitas mágicas... eso de los nuevos modelos económicos son sólo cuentos chinos, hay que cambiar de jinete mas no de caballo”.

tipo de comunicación, como tampoco respecto de los provistos de una educación media o mayor, que cuentan normalmente con la concurrencia de mayores elementos de información para decidir.¹⁴²

Es decir, de acuerdo con el TEPJF, los electores de mínima ilustración, no comprenderían la metáfora, mientras que los de educación media o mayor, aun cuando la comprendieran podrían tener mayores elementos de información para decidir. De la transcripción, puede advertirse que el TEPJF, clasifica a los electores con mínima ilustración, a aquellos con grado de educación hasta la educación secundaria; ya que distingue a los electores como los de mínima ilustración y los de educación media superior en adelante.¹⁴³

De acuerdo con el INEGI, el grado promedio de educación de la población mexicana en el año de 2010, era de 8.6 años de educación,¹⁴⁴ esto implica que el promedio de educación es de un poco más del segundo año de secundaria. Es decir estadísticamente en promedio, los electores de México son de *mínima ilustración*, según nos define el TEPJF.

Entonces, considerar a los electores como de *mínima ilustración*, o se trata de un argumento cínico para validar una elección o bien es la percepción del TEPJF. Considero que es ambas, pues nos han considerado de tan *mínima ilustración*, que nos han definido así en el Dictamen de validación de la elección de 2006. Para validar la elección, también se recurrió a decir que el Titular del Poder Ejecutivo Federal y el candidato a la presidencia de la coalición *por el bien de todos*, tenían

¹⁴² *Ibidem*, p. 188-189.

¹⁴³ Descalificaciones al electorado por parte de integrantes del TEPJF, han provenido también de José Fernando Ojesto Martínez Porcayo presidente del tribunal entre 2000 y 2004, quien en unas jornadas de *reflexión y análisis* dijo que si alguien estaba bajo sospecha del resultado del proceso electoral de 2006, no era el tan criticado IFE, sino “la calidad cultural del pueblo de México, con lo doloroso que es esto. No sabe leer, no sabe escribir y menos sumar”. Cfr. Meyer, Lorenzo, *Nuestra tragedia persistente. La democracia persistente en México*, México, Random House Mondadori, 2013, p. 211.

¹⁴⁴ Cfr. <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P>, consultado el 28 de septiembre de 2014.

una confrontación personal, desde que el candidato era Jefe de gobierno del Distrito Federal, es decir antes del proceso electoral de 2006.

Es evidente que el TEPJF, ofrece argumentos débiles para validar una elección y de ninguna manera concluirá la invalidez de los comicios. En base a los argumentos del tribunal basta con ser lo suficientemente *metafórico*¹⁴⁵ al expresarse, para que las alusiones a un candidato no sean ilegales en términos del artículo 11 de la LGPP. Del mismo modo bastaría con mantener confrontación con un ciudadano previo al proceso electoral, para poder aludirlo negativamente con plena legalidad.

Además de lo insultante que puede parecer la definición, conviene volver al punto central de lo expuesto, de nuevo se detallan las ilegalidades que demuestran que la elección, se llevó a cabo en un contexto de hechos que quebrantaban el principio de legalidad y equidad rectores en materia electoral. Sin embargo fueron validados con argumentos improbables, que no son coincidentes con el régimen democrático y ni con los principios constitucionales que dice proteger.

4. Validez de la elección presidencial de 2012

Aunque, los ejemplos tomados del Dictamen 2006, no se limitan a los ya expuestos. Continuemos con el *Cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos*¹⁴⁶, en lo que resta referido como la Calificación, relativo a la elección presidencial del 2012. La calificación a la que ahora dedicaremos, parte del presente estudio, contiene un marco normativo y teórico. Incluso dentro de este marco, el documento contiene, una alusión expresa a la reforma del artículo 1o constitucional, que constituye parte fundamental de la presente obra, tal como ya fue referido en el

¹⁴⁵ Miguel de Cervantes Saavedra, habría sido en nuestros tiempos estupendo, redactor de discursos políticos, para funcionarios públicos que deseen esquivar la normativa electoral.

¹⁴⁶ Cfr. http://www.ine.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/computo_final_calificacion_jurisdiccional.pdf, consultado el 28 de septiembre de 2014

segundo capítulo de la misma. Entonces de la cita siguiente se desprende lo que he mencionado:

Las normas relativas a los derechos humanos, entre estos los derechos político-electorales, se interpretarán de conformidad con lo previsto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.¹⁴⁷

De nuevo, la valoración de los elementos cualitativos y cuantitativos de las ilegalidades cobra importancia para demostrar la nulidad de las elecciones. Si bien el dictamen de 2006, tenía una extensión de 309 páginas donde se detallaban las supuestas irregularidades ocurridas en el proceso electoral, para la calificación de 2012, se ocupan apenas unas cuantas páginas¹⁴⁸ del documento de 148 páginas. Desde luego, la crítica aquí no es en cuanto a la extensión de ambos documentos, esta manera simplista que ahora se ocupa para denostar la falta de profundidad en el documento de la elección de 2012, es un recurso para hacer evidente la diferencia argumentativa entre uno y otro documento. Esta diferencia, es relevante por la pobreza de argumentos de la calificación de 2012.

La carencia argumentativa de la Calificación de 2012, nos lleva a consultar la sentencia del juicio de inconformidad SUP-JIN-359-2012, para evidenciar lo que hasta ahora hemos planteado en cuanto a la dificultad probatoria en la materia y la salvaguarda extrema de la validez de la elección. Esta sentencia parece estar resumida en la calificación de 2012, en cuatro párrafos donde básicamente se dice que “no se acreditaron las irregularidades denunciadas, pues como se constata se respetaron a cabalidad los principios constitucionales que deben imperar en toda elección de carácter democrática”¹⁴⁹

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 86.

¹⁴⁸ De la página 130 a la 148.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 139.

Considero que estos principios, constitucionales, en realidad son principios favorables a la persona. Aunque la sentencia del juicio de inconformidad SUP-JIN-359-2012, realiza una exposición pormenorizada de estos principios contenidos en el artículo 41 de la CPEUM; en los Considerandos, tercero, cuarto y quinto¹⁵⁰. Desde mi punto de vista, estos principios se han flexibilizado por las autoridades administrativas y electorales en materia electoral.

La parte actora del juicio de inconformidad se trata de la *Coalición movimiento progresista*¹⁵¹. La actora, formulo agravios en torno al supuesto rebase de gastos de campaña. Sostuvo que la asociación civil denominada Claridad y Participación Ciudadana presentó una queja ante el IFE en contra de la *Coalición compromiso por México* y su candidato a la Presidencia de la República, por rebasar el tope de gastos de campaña, por concepto de gastos relativos a publicidad. Sostuvo también, que el Partido Acción Nacional presentó diversas denuncias ante el citado Instituto, en contra de la coalición y candidato mencionados, por el presunto exceso en el gasto de *propaganda estática*.

El límite para el gasto de campaña había sido establecido por el Consejo General del IFE, en la cantidad de \$336,112.084.16. La Actora sostenía que el gasto de la campaña del candidato había llegado a la cantidad de \$719,500,989, es decir se había rebasado el tope de gastos por \$383,388,905.17. Para acreditar lo anterior se exhibieron como pruebas, entre otras, la instrumental de actuaciones de las quejas Q-UFRPP 22/2012, Q-UFRPP 15/12, Q-UFRPP 41/12¹⁵², Q-UFRPP 40/12, presentadas ante el IFE respecto del rebase de gastos de campaña; la instrumental de actuaciones de la queja Q-UFRPP 16/12, presentada por el Partido Acción Nacional, ante el IFE, en contra del candidato a la Presidencia de la República

¹⁵⁰ Cfr. <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/SUP-JIN-359-2012.pdf>, consultado el 05 de octubre de 2014

¹⁵¹ Coalición, integrada por los partidos: PRD, PT y Movimiento ciudadano

¹⁵² Presentada por Ernesto Sánchez Aguilar, ante el Instituto Federal Electoral, en contra del candidato a la Presidencia de la República postulado la *Coalición compromiso por México*, por rebase al tope de gastos de campaña, específicamente por los *spots* del Partido Revolucionario Institucional en diversas salas de cine, tales como Cinépolis, Cinemex y Cinemark.

postulado por la *Coalición Compromiso por México*, en torno a la presunta contratación de arrendamiento de aviones y helicópteros para el traslado del citado candidato a sus eventos de campaña; Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, identificado con la clave CG432/2011, por lo que se fija el tope de gastos de campaña de la elección presidencial.

Las pruebas ofrecidas, se tuvieron por admitidas pero se les negó valor probatorio para acreditar el rebase de tope de gastos de campaña, al considerar que existe una única prueba con valor probatorio pleno, para acreditar el hecho. Dicha prueba es el dictamen que emite la Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos, dicho dictamen se elabora siguiendo un procedimiento para el control y supervisión de los ingresos y egresos de los partidos políticos, con los informes de los partidos y demás diligencias que ese ente haga para la fiscalización de tales recursos. El dictamen, a su vez, debe ser aprobado por el Consejo General del aludido Instituto. Menciona la sentencia que de haberse aportado en juicio, se habría acreditado en su caso el rebase del tope, desde luego, siempre que se desprendiera del mismo.¹⁵³

Con la precisión anterior, desestima las pruebas ofrecidas por la accionante. Sostiene la sentencia que, si existe una unidad especializada, producto de la reforma electoral de 2007, entonces esa base habrá de soportar el valor probatorio pleno del dictamen de la unidad de fiscalización. Sin embargo de poco sirve tener un documento con valor probatorio pleno, como dicho dictamen, ya que es imposible exhibirse en juicio. Es imposible su exhibición, pues el programa de fiscalización de auditoría de los partidos y coaliciones, contemplaba fechas, que hacían imposible la exhibición del dictamen en juicio.

De acuerdo con este programa la presentación del dictamen elaborado por la unidad de fiscalización debería presentarse ante el Consejo General del IFE, el veinticinco de enero de dos mil trece, quien sesionaría para resolver sobre su

¹⁵³ *Cfr., Ibidem*, p. 845.

aprobación el inmediato día treinta. Es decir, es hasta el día treinta de enero de dos mil trece que se tendría una determinación definitiva sobre la cuantificación de los gastos de campaña en comento. La sentencia justifica los tiempos aludidos, sosteniendo que las cuestiones que corresponden a la fiscalización del origen y gasto de los partidos políticos existen cuestiones técnicas que precisan de un conocimiento especializado, el respeto de los plazos legales y las formalidades esenciales del procedimiento de fiscalización para que la revisión y en su caso, la investigación sea eficaz.

En efecto, la fiscalización lleva tiempo, el problema no es que lleve tiempo, el problema es que se considere al dictamen como única prueba con valor probatorio pleno, y que materialmente sea imposible de exhibirse en juicio, ya que la sentencia concluye lo siguiente:

En cuanto al primer procedimiento de revisión, si bien no se expresa que se deba acreditar con base en lo determinado en ese procedimiento, la acreditación de hechos vinculados con el rebase al tope de gastos de campaña, ordinariamente deriva de lo que se concluya en el procedimiento complejo de revisión de tales erogaciones, por lo que sólo hasta que esté concluido, se pudieran considerar sus resultados, lo que no acontece en la especie.¹⁵⁴

No acontece su exhibición en juicio, porque en acatamiento a los plazos señalados por el propio IFE, era imposible que el dictamen fiscalizador existiera para ser exhibido. El problema es que el TEPJF, no puede resolver, otorgándole valor probatorio pleno y único a una prueba que no puede existir, en el momento que esta se requiere y que resolvería la cuestión planteada. Si no se tenía al alcance la prueba con valor probatorio pleno, entonces debió valorar las pruebas exhibidas y no desestimarlas diciendo que existe una prueba con valor probatorio pleno, si la exhibición de ésta resulta imposible. Un problema adicional puede identificarse; los

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 852-853.

plazos señalados por el IFE para concluir la fiscalización, hacen inútil el dictamen de fiscalización, pues para el momento que el dictamen es aprobado por el Consejo General del IFE, el candidato electo ya habrá tomado posesión del cargo, y no importará si rebaso o no el tope de gastos de campaña.

Entonces el dictamen se convierte en mera estadística, pero inútil para comprobar que los principios de equidad y de primacía del financiamiento público que rige el proceso electoral se hayan respetado. Considerando que estos principios, protegen la decisión electoral de la persona, podemos advertir el problema de fondo que esto implica en contra de la primacía de la persona en el sistema electoral, por la violación a los principios rectores.

En general, en el juicio se plantea un argumento en torno a la violación al principio de equidad; compra y coacción del voto; así como respecto a los temas que se identificaban como centrales, que son los asuntos de: Uso indebido de encuestas como propaganda electoral; Financiamiento encubierto por conducto de Banca MONEX, S.A.; Conceptos de agravio relacionados con Tiendas Soriana; gastos excesivos en campaña electoral y aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil; Intervención de Gobiernos (Federal y locales). Aunque cada uno de los temas, demuestra en particular algunas de las problemáticas que justifican la presente labor, la extensión de este trabajo impide el desarrollo de cada uno en particular.

Se identifica que cada uno los agravios planteados en torno a dichas cuestiones, fue superado, en general, con el argumento de que existe una imposibilidad para demostrar el impacto que los actos relacionados con estos temas, pudo influir en la decisión final del elector, de nuevo la *determinancia*, cualitativa y cuantitativa, imposible de establecer, salvó la validez de la elección. Se utilizan también las deficiencias en la defensa planteada por la accionante para desestimar pruebas y calificar como genéricos los argumentos planteados, todo a

favor de la protección de la validez de la elección y en contra de los principios rectores en materia electoral y en consecuencia en contra de la persona.

Un problema adicional que se identifica, es un aparente olvido a conveniencia de los principios que rigen el sistema electoral. No obstante en la parte considerativa del fallo, se hace hincapié en dichos principios, se les enarbola y se dice de los mismos que son indispensables para la existencia y fortalecimiento de la democracia. Son ignorados, como si no existieran, al momento de resolver infundados los agravios hechos valer por la actora.

Tal consideración, puede deducirse de la valoración que se hace en el juicio respecto del agravio planteado respecto del sesgo informativo en contra del candidato presidencial de la Coalición Movimiento Progresista, Andrés Manuel López Obrador en los noticieros de radio Fórmula y el Grupo Imagen Radio, así como la ventaja para el candidato Enrique Peña Nieto, por medio de la presencia en foros, en discurso y en imagen, donde el candidato Peña Nieto de la coalición PRI-PVEM quien fue proyectado como un político serio; contra una imagen populista, caricaturesca y en un tono de burla de Andrés Manuel López Obrador.

El sesgo informativo pretendía acreditarse con base a un monitoreo realizado por nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, se ofrecieron a su vez las 971 entrevistas a Enrique Peña Nieto, en el periodo de campaña del treinta de marzo al veintisiete de junio de dos mil doce, las cuales fueron realizadas a nivel nacional en los noticieros monitoreados, en contraste con las 471, para Andrés Manuel López Obrador, en condiciones de audio, video y tiempo menos favorecedoras.¹⁵⁵

La sentencia objeto de estudio, dirá de las pruebas descritas, por un lado; que son inconducentes y respecto de las mismas no se precisan condiciones de modo, tiempo y lugar¹⁵⁶. No precisa si son inconducentes por no señalar las

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 134-135.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 295.

circunstancias de tiempo modo y lugar o si son categorías distintas. Considero que, la circunstancias de tiempo modo y lugar, de las pruebas se deduce del propio agravio planteado por la actora, quien sostuvo un sesgo informativo en algunos medios de comunicación (modo), durante el proceso electoral (tiempo) para elegir Presidente de la República mexicana (lugar).

En lo que corresponde a las 971 entrevistas que se refieren en el monitoreo de la Universidad Nacional Autónoma de México, el actor debe precisar qué es lo que pretende acreditar, se debe identificar a las personas quiénes realizan las entrevistas, los lugares, estaciones de radio y canales de televisión y las circunstancias de modo las razones particulares, por las cuales, desde su perspectiva y; en su caso, de técnicos o peritos, se debe concluir que existe una ventaja indebida a partir de un determinado formato de video y audio y tiempo los segmentos informativos, tiempo y día en que ocurrió la entrevista.¹⁵⁷

En general, para la valoración de ambas pruebas, el TEPJF, atribuye a la coalición actora, la carga de un correcto ofrecimiento y preparación de la prueba, pues estima que debió hacer un análisis comparativo y de muestreo para concluir que hubo una desventaja indebida entre ciertos candidatos adversos. Se afirma en la sentencia que:

Por el contrario, la actora, en forma indebida, deja la totalidad de dicho ejercicio procesal a esta autoridad jurisdiccional federal y ello no es válido, porque implica hacer acopio de las pruebas y examinarlas en sustitución de quien afirma algo (en forma dogmática, genérica y subjetiva, lo cual, por sí mismo, es incorrecto, desde una perspectiva procesal).

De acuerdo con el Tribunal, no se acredita lo que se pretende acreditar. Es decir el TEPJF, temporalmente, pasa por alto el principio de equidad. Es evidente que si la coalición actora, plantea que del monitoreo realizado por la UNAM, se deduce que existe una diferencia en la cobertura de noticiosa, al demostrar que se

¹⁵⁷ *Ídem.*

realizaron 971 entrevistas al candidato contrincante, contra 471 al candidato de la actora, se aprecia que hay una violación al principio de equidad rector del sistema electoral. Ni hablar de diligencias para mejor proveer, la cual es una facultad discrecional de la juzgadora. En salvaguarda de los principios rectores del proceso electoral, ¿no podría el TEPJF ordenar las diligencias para mejor proveer? y allegarse de las pruebas que estimara necesarias, para desentrañar el punto planteado por la recurrente. Desde luego que, al calificar el agravio como dogmático, genérico y subjetivo, es ya una predisposición a no desentrañar nada.

El problema es que, la validez de una elección no debería depender tanto de las reglas procedimentales. Pues si el propio TEPJF, hace tanto alarde de la importancia de los principios rectores, debería entonces desentrañar; con los elementos con que cuente, hayan sido proporcionados o no por la parte actora; para verificar si dichos principios estuvieron vigentes durante la duración del proceso electoral. Es falso que al realizar diligencias para mejor proveer y allegarse de pruebas, se convierta en parte del proceso contencioso¹⁵⁸, por el contrario estaría trabajando llevando a cabo su misión de actuar como la máxima autoridad en materia de justicia electoral, que se supone, debe garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en los actos y resoluciones electorales.

La protección de los principios rectores en materia electoral, importan para la persona, aunque no sea un actor del juicio, es el principal elemento del sistema electoral, o debería serlo. Es claro que sería casi, materialmente imposible llamar como tercero al juicio a cada uno de los electores, además de que ningún efecto práctico se observaría, con la comparecencia de todos en juicio, por esa razón la salvaguarda de los principios es importante. Es decir, la protección por parte del TEPJF de esos principios, haría innecesaria la comparecencia del pueblo como tercero perjudicado, pero la obligación de proteger los principios rectores, subsiste, para proteger a la persona.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 297, *in fine*.

Entonces los principios rectores, pertenecen a las personas, que emiten su voto. Los principios no son importantes por sí mismos, sino sólo como pertenecientes a las personas que emiten su voto, pues la salvaguarda de dichos principios, garantizan un ejercicio democrático sin adjetivos. La actuación, sin compromiso en la protección de estos principios electorales, bajo pretexto de incumplimiento del procedimiento, afecta a la persona que emite su voto. Si bien el cumplimiento de los principios que rigen el procedimiento, son importantes para la sustanciación de cualquier juicio, lo cierto es que es aún más importante, la legalidad de los comicios, pues de estos deriva la legitimidad de sus gobernantes e instituciones.

5. Simulación democrática del Instituto Federal Electoral, convalidada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Como hemos contextualizado antes, el Instituto Federal Electoral, no existe más con ese nombre, el organismo encargado de garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución¹⁵⁹ le otorga en los procesos electorales locales¹⁶⁰, entre otros fines¹⁶¹, es el Instituto Nacional electoral. El Instituto se denomina como nacional, debido a que ahora se encargará de los procesos electorales locales, de todo el país. Lorenzo Meyer, profesor emérito del Colegio de México, dice respecto del IFE y el TEPJF “ya perdieron su brillo y buena parte de su credibilidad, al punto de que un sector de la oposición simplemente no los acepta”¹⁶². De hecho el cambio de nombre y ampliación de sus facultades, está impulsado en el marco del pacto por México, con

¹⁵⁹ Cfr. artículo 41, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶⁰ Cfr. artículo 30, inciso g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁶¹ Cfr. artículo 30, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁶² Meyer Lorenzo, *op. cit.*, nota 143 p. 319.

el apoyo en el congreso de los representantes del PAN, con el apoyo de los representantes del PRI.¹⁶³

No obstante el INE, forma parte del Sistema electoral, describiremos las decisiones y argumentos del extinto IFE, que consideramos parte del problema de la presente investigación, básicamente son la misma institución, sólo que con diferente nombre y atribuciones ampliadas. Los fines del IFE, se encontraban previstos en el artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales,¹⁶⁴ que son, en resumen, los siguientes: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político- electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones¹⁶⁵; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y administrar los tiempos correspondientes al Estado en radio y televisión para los objetivos del Instituto y el ejercicio en la materia de los derechos de los partidos políticos.

La denostación de la problemática, en cuanto a la falta de interpretación de la ley a favor de la persona, puede deducirse de los ejemplos que ahora se exponen. El primero se refiere a la solicitud, realizada al IFE, para la realización de doce debates en lugar de la transmisión de *spots*, es decir ocupar el tiempo que se otorgaría para la difusión de *spots* de los partidos y sus candidatos, para la transmisión de los doce debates propuestos. La solicitud fue realizada por el

¹⁶³ El cambio no está impulsado por un deseo de mejoramiento institucional profundo, me parece que corresponde a un cambio en la fachada para crear la sensación de cambio y mejora, sin embargo, el fondo y viejos vicios se conservan

¹⁶⁴ Fueron conservados los mismos fines para el INE, los cuales se encuentran previstos en el artículo 30, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁶⁵ Mismo fin previsto para el INE, al cual se agrega que, debe garantizarlo a nivel federal y local.

ciudadano Andrés Manuel López Obrador, el 18 de enero de 2012, es decir, antes de ser registrado¹⁶⁶ como candidato por la coalición que lo postuló.

La petición de los doce debates, estaba sostenida en argumentos fundados en los derechos de petición e información. El argumento eje era el del valor de la discusión pública sobre los asuntos nacionales, que interesan a todas las personas, en la salvaguarda del derecho a la información para conseguir el voto de manera libre secreta e informada.¹⁶⁷

El fundamento jurídico de la solicitud, partía del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales¹⁶⁸, el cual preceptuaba textualmente lo siguiente:

Artículo 70.- Con motivo de las campañas para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto coordinará la realización de dos debates entre los candidatos registrados a dicho cargo, conforme a lo que determine el Consejo General.

En la solicitud de los doce debates, se sostenía que la norma debía ser interpretada en sentido amplio, esto es, que debían llevarse a cabo al *menos* dos debates, es decir que podían realizarse más. Se refutaba la interpretación limitativa que lleva a considerar que deben realizarse *sólo* dos debates. La interpretación amplia era correcta, de acuerdo con el argumento, gramatical, sistemático, y funcional.

¹⁶⁶ El registro de candidatos ocurrió del 15 al 22 de marzo de 2012. Siendo el primero en ser registrado por su partido, el 15 de marzo de 2012 Gabriel Quadri de la Torre por el PANAL a las 00:01 horas; seguido del candidato de la coalición del PRI y PVEM, Enrique Peña Nieto el mismo día a las 09:00 horas; el 17 de marzo a las 09:00 horas fue registrada por el PAN, Josefina Vázquez Mota; mientras que el candidato de la coalición del PRD, PT y PMC, Andrés Manuel López obrador se llevó a cabo el 22 de marzo a las 18:00 horas.

¹⁶⁷ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 49.

¹⁶⁸ Ha sido derogado, siendo la ley que regula lo relativo a los debates, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 218.

El artículo 70, no señala que se realizaran *sólo*, dos debates, además el párrafo, preceptúa que los debates se realizaran conforme a lo que determine el Consejo General del IFE, es decir, podría el Consejo General determinar la realización de más debates. Lo que *gramaticalmente* debe interpretarse es que se harán *al menos* dos debates, pues no existe *gramaticalmente* alguna palabra que refiera que se realizaran exclusivamente dos debates o que no habrá más de dos debates.

La solicitud, se sustenta en disposiciones, constitucionales, convencionales y del COFIPE, ahora abrogado. Constitucionalmente, se invoca el artículo 3o, en cuanto a la definición de la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Se alude al artículo 6o, en cuanto a los principios y derechos fundamentales de libertad de expresión, máxima publicidad y la garantía estatal del derecho a la información de los ciudadanos. El artículo 39, respecto de la soberanía que reside esencial y originalmente en el pueblo y que los poderes públicos dimanen y se instituyen para beneficio del pueblo. El artículo 40, recoge el principio democrático como uno de los que constituye la República. El artículo 41, en torno a la imposición a los partidos políticos de cumplir con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática y; la facultad del IFE de determinar lo conducente para cubrir el tiempo faltante de radio y televisión.

Algunos de los principios convencionales invocados, para sustentar la solicitud, han sido revisados en el segundo capítulo del presente trabajo, fueron los artículos de la Convención americana de los derechos humanos siguientes: el artículo 13 en cuanto a la libertad de expresión y pensamiento, las cuales se extienden a la libertad de buscar, recibir, difundir información e ideas. El artículo 23 garantiza el derecho de los ciudadanos en la participación de la dirección de los asuntos públicos, votar y ser votado. Se invocaron los artículos 1o, 2o, 29 y 30 de la misma convención que establecen la obligación de los Estados parte, de cumplir

con los derechos fundamentales y maximizarlos siempre a favor de las personas y de la libertad.¹⁶⁹

Respecto de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales, la solicitud sostiene que los fines previstos en el artículo 105, obligaban a la autoridad electoral a promover la democracia mediante la discusión pública, política y electoral, entre partidos y candidatos, de los grandes problemas nacionales de cara y frente a la sociedad.

Respecto del artículo 70, la petición señalaba lo siguiente:

Sistemáticamente, el ordenamiento jurídico está construido para promover y ampliar los derechos fundamentales de las personas y de los ciudadanos y, para maximizar los principios y procedimientos democráticos, en primer lugar, como una forma de vida y fundamento de las instituciones del Estado y, posteriormente, como una forma de gobierno. De esta suerte la interpretación correcta al primer párrafo del artículo 70 del COFIPE, debe ser, la que amplíe los debates y la participación de los ciudadanos y no, la interpretación restrictiva que limita y empobrece los derechos fundamentales y los principios democráticos que sustentan nuestro orden jurídico.

Funcional y teleológicamente, la finalidad de la norma legal que reglamenta los debates –el artículo 70 del COFIPE, está orientada por los valores jurídicos de la Constitución y los tratados que ha ratificado el Estado Mexicano. Ello implica necesariamente promover los derechos fundamentales de las personas y la democracia a través de la garantía necesaria de las libertades de expresión, información y discusión de los asuntos públicos. Como bien lo establece el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no puede haber elecciones democráticas sin libertad de expresión. En ese sentido, los debates entre candidatos presidenciales deben ser promovidos en cantidad y calidad, pues es más constitucional y convencional,

¹⁶⁹ Cfr. *ibídem*, p. 53

escoger la interpretación amplia y maximizadora del primer párrafo del artículo 70 del COFIPE que la restrictiva.¹⁷⁰(sic)

Se argumentó además, que a partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, y la resolución 912/2010 de la Suprema corte de Justicia de la nación relativa al caso Rosendo Radilla¹⁷¹, en la que se que delimitó el contenido del control de convencionalidad en nuestro país, admitió el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad, reconociendo que éste debía ejercerse de oficio.

Con tal argumentación, se sostuvo como obligatorio y no potestativo para el Consejo General, interpretar el primer párrafo del artículo 70 del COFIPE, a la luz de los principios *pro persona* y *favor libertatis*. Lo que implicaba para el IFE, de acuerdo con la argumentación de la solicitud, maximizar para los ciudadanos el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la información y, sus derechos políticos previstos en diversas disposiciones de la Constitución y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, misma que es parte de nuestro ordenamiento jurídico, según lo dispone el artículo 133 de la CPEUM.

La solicitud precisa, que el control de convencionalidad a cargo del IFE consistía en armonizar el ordenamiento jurídico interno con el convencional a través de una interpretación *convencional* de la norma nacional, una interpretación conforme, tal como lo ordena el párrafo segundo del artículo 1° de la Constitución,

¹⁷⁰ Documento dirigido al Dr. Leonardo Valdés zurita, Consejero Presidente del Consejo General del IFE, Consejeros electorales, Secretario Ejecutivo, con la solicitud de doce debates, <http://www.animalpolitico.com/2012/01/la-carta-completa-que-amlo-envio-al-ife-pide-debates-en-lugar-de-spots/>, consultado el 25 de septiembre de 2014

¹⁷¹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso Rosendo Radilla, indicó tres niveles para el control de convencionalidad: a) Los jueces del Poder Judicial de la Federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar en los supuestos que determina el ordenamiento la invalidez de las normas que contravengan la Constitución y/o los tratados que reconozcan derechos humanos; b) Los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución y/o tratados que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones; y, c) Las demás autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales, (como el IFE) deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en casos concretos.

para lograr la mayor efectividad del derecho humano o libertad de que se trate, con los mayores alcances posibles en términos de los principio *pro persona* y *favor libertatis*. En tal sentido, sostuvo, que el IFE estaba obligado a promover y ampliar la garantía de los derechos a la información, libertad de expresión¹⁷² y los derechos políticos, porque sus fines derivados del 105 del COFIPE así lo señalan. Además, la democracia que debe tutelar, no es concebible sin debates constantes y abiertos entre los candidatos, en donde la disidencia tenga pleno derecho a manifestarse.

Esta es, en general, la argumentación empleada en la solicitud de doce debates. El veintitrés de enero de dos mil doce, mediante oficio SE/127/2012, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, dio respuesta a la solicitud. En esencia se respondió lo siguiente:

“...en la próxima sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a celebrarse el 25 del mes y año en curso, se discutirá la integración de la comisión para la organización de los debates, conformada por los consejeros electorales, misma que tendrá por objeto emitir lineamientos y bases precisas para su realización.¹⁷³”

El veintiocho de enero de dos mil doce, Andrés Manuel López Obrador presentó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, un escrito de demanda de juicio para la protección de sus derechos político-electorales, el cual fue radicado en el expediente SUP-JDC-176/2012. Sostuvo como agravio, al considerar la respuesta contenida en el oficio SE/127/2012, como una negativa a los doce debates; que con dicha negativa se violaba su derecho a ser votado en el

¹⁷² La Dra. Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, en su informe final de fecha 7 de marzo de 2011, se ocupa del estado deficiente de la libertad de expresión en México y recomienda al Estado mexicano realizar cambios institucionales para garantizar la salvaguarda de la libertad de expresión y del pluralismo democrático. www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, consultado el 25 de septiembre de 2014.

¹⁷³ Oficio SE/127/2012, signado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, citado en la Sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-176/2012, resuelto por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JDC/SUP-JDC-00176-2012.htm>, consultado el 25 de septiembre de 2014.

marco de un proceso electoral libre, auténtico y periódico; derecho de petición al dirigir su petición al Consejo General del IFE y no ser contestadas por este sino por el Secretario Ejecutivo del IFE; estimó violado su derecho de acceso al cargo público, agravios que aquí se reproducen de manera general.

El Juicio SUP-JDC-176/2012, fue resuelto a favor del promovente, sin embargo no entro a la cuestión de fondo de los doce debates, sino únicamente resolvió una violación al derecho de petición en los términos siguientes:

Por ende, la respuesta del Secretario Ejecutivo dada en el referido oficio **SE/127/2012**, en cumplimiento a las instrucciones giradas por el Consejero Presidente, infringe en perjuicio del ciudadano actor el derecho petición reconocido en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber sido emitida por una autoridad que carece de competencia para pronunciarse respecto al tema de los debates presidenciales, y por ser distinta a la que se le formularon las peticiones en el escrito inicial de solicitud. (...)

RESUELVE:

PRIMERO. Se **revoca** el oficio identificado con la clave SE/127/2012, de veintitrés de enero de dos mil doce, signado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

SEGUNDO. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, a la brevedad, debe dar respuesta debidamente fundada y motivada, a todos los planteamientos formulados por Andrés Manuel López Obrador, en su escrito de dieciocho de enero de dos mil doce, en el cual solicita la realización de doce debates entre los candidatos presidenciales.¹⁷⁴

¹⁷⁴ *Ídem*

En acatamiento a la sentencia del juicio SUP-JDC-176/2012, el IFE emitió el acuerdo CG118/2012¹⁷⁵, en el que entra al fondo de la cuestión planteada respecto de los doce debates. *Entrar al fondo*, es casi una mera expresión, pues poco alude el acuerdo respecto de los argumentos planteados en la solicitud, mismos que serán resumidos de manera general en este capítulo.

El acuerdo resuelve, planteando una prevalencia del derecho de los partidos políticos contenido en el artículo 41, Base III de la CPEUM precisa que dichos institutos políticos tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, el acceso a tiempos del Estado en radio y televisión en la forma y términos que ahí se precisan, en torno a esta consideración el Consejo General del IFE, señala:

La norma constitucional no prevé, de ninguna manera, que la prerrogativa mencionada pueda ser susceptible de transigirse entre los partidos políticos, sino que impone un deber de ineludible cumplimiento. De esta forma el Instituto, conforme al principio de legalidad, no cuenta con atribuciones para dejar de aplicar las normas relacionadas con el acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión, aun cuando haya acuerdo unánime entre los partidos políticos.¹⁷⁶

De acuerdo con este razonamiento, no importaba que todos los partidos políticos decidieran la realización de los doce debates, o la cantidad que fuera, sino que, el IFE tenía la obligación ineludible de garantizar que utilizarán los tiempos para la transmisión de sus mensajes.¹⁷⁷ La conclusión del IFE no le da prevalencia

¹⁷⁵ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se da contestación a los cuestionamientos realizados por el C. Andrés Manuel López Obrador respecto de la posibilidad de realizar doce debates de carácter temático entre los candidatos presidenciales durante el periodo de campaña en el proceso electoral federal 2011-2012, en acatamiento a lo dictado por el tribunal electoral del poder judicial de la federación en la resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-176/2012, http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Febrero/CGex201202-29_2/CGe290212ap4.pdf, consultado el 25 de septiembre de 2014.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 7

¹⁷⁷ Dentro de este capítulo, hemos revisado ya las características de algunos de los mensajes que se pueden transmitir dentro de la jornada electoral. Si bien, los que fueron analizados correspondían

al derecho de los partidos respecto de los tiempos en radio y televisión, en realidad le da prevalencia a un proceso electoral basado en *spots*, cuyo contenido y mensaje, poco contribuyen al cumplimiento de los principios rectores en materia electoral. Dichos mensajes, promocionan a los partidos y sus candidatos, del mismo modo que se promociona, cualquier bien y/o servicio, recurriendo a elementos básicos y de condicionamiento que poco contribuyen a la democracia.

Si bien es cierto el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales preceptuaba, que las estaciones y canales que decidieran transmitir, en vivo, los debates organizados por el IFE, quedan autorizadas a suspender, durante el tiempo correspondiente, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales. Esta disposición, no debía utilizarse para negar la posibilidad de realizar más de dos debates.

No era necesario que los mensajes de los partidos políticos difundidos en radio y televisión, fueran suspendidos, ya que la celebración de los debates, no depende de su transmisión o no en radio y televisión. Es decir, la existencia de un debate no depende del uso de tiempos en radio y televisión. Cualquier debate, puede celebrarse en cualquier plaza pública, escuela, o en las instalaciones del Instituto electoral, sin que esté condicionada su celebración a que se transmita por radio o televisión. Si la transmisión de los debates, en consideración del IFE, era la *conditio sine qua non*, para la realización de más de dos debates, pudo realizar la transmisión por internet,¹⁷⁸ y poner a disposición de los medios de comunicación, la

a mensajes producidos por una asociación civil, lo cierto es que aun los mensajes producidos por los partidos políticos, no distan mucho de la baja calidad del mensaje y discurso. Suelen ser promesas, sin una base que demuestre que su cumplimiento es posible, también hay los que denuestan a los partidos y candidatos adversarios.

¹⁷⁸ La radio y la televisión son medios masivos de comunicación. Sin embargo, la cantidad de gente que tiene acceso a internet, es significativa, por lo que no es admisible descartarla como medio de comunicación o de transmisión de los debates. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el año 2012, los usuarios de internet eran 45,108,655, cifra que se compone de los usuarios con acceso a internet desde su hogar equivalente a 22, 489, 854, y los usuarios con acceso a internet fuera de su hogar 22,618,801, las cifras fueron revisadas por la entonces existente Comisión Federal de Telecomunicaciones, esta información se encuentra

transmisión, precisando que no significaría que tomar el contenido de los debates y difundirlo en sus medios, implicaría la suspensión de los mensajes, pues la suspensión de mensajes sólo está contemplada por ley para los, al menos dos debates obligatorios. Es una interpretación extensiva de acuerdo a los principios invocados en la propia solicitud de los doce debates.

En el acuerdo de referencia el Consejo General del IFE, considera lo siguiente:

Al respecto, es importante señalar que, en general, los derechos reconocidos por nuestra carta magna encuentran como una limitante precisamente la no afectación a derechos diversos, situación que se deriva de lo dispuesto tanto de los ordenamientos nacionales, como de las disposiciones internacionales, resultando aplicable lo señalado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 32.2, en el sentido de que ...los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común.

Por lo anterior, todo ejercicio de aplicación debe considerar armonizar los diversos derechos que se encuentren en juego en los actos que la autoridad realice, siendo en el caso específico, que las libertades de expresión e información de los partidos políticos se encuentran directamente ligadas con el ejercicio de las prerrogativas de los mismos, por lo que limitar éstas implica en sí mismo limitar aquéllas.

Por lo expuesto, el artículo analizado constituye una obligación a cargo de esta autoridad cuya interpretación, en atención a los principios de legalidad y certeza jurídica, debe ser de carácter estricto, ya que tales principios garantizan que todo sujeto obligado tenga claridad respecto de los alcances de sus obligaciones y derechos.

disponible en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/temas/Sociodem/notatinf212.asp>, consultado el 25 de septiembre de 2014.

En esta tesitura, la propuesta de ampliar el número de debates a realizar, en los términos del artículo 70 del código electoral federal, resultaría en una extralimitación de las facultades con que cuenta la autoridad electoral, arrojándose atribuciones que no le corresponden.¹⁷⁹

Como adelantábamos, se da prevalencia a los derechos de los partidos para la transmisión de sus mensajes, y de manera forzada se invoca el principio de legalidad, contra todos los principios mencionados en la solicitud. En nuestra opinión, la solicitud de los doce debates se planteaba desde el artículo 70 aludido, sin embargo, también se invocaban los fines que debía cumplir el IFE, en términos del artículo 105 del COFIPE, sin embargo no son mencionados en el acuerdo objeto de nuestro análisis, como tampoco los principios contenidos en la CPEUM y las convenciones de derechos humanos.

De referencia obligada para el presente trabajo, se reproduce el siguiente párrafo del acuerdo CG118/2012:

En este tenor, tomando en cuenta la importancia de atender a un principio pro persona, se concluye que, con independencia de no poder realizar más de dos debates bajo el estricto amparo de lo señalado en el artículo 70 del Código Federal Electoral, no se excluye, en la medida en que los partidos y candidatos acuerden la realización de otros debates, que el Instituto Federal Electoral pueda apoyar en la organización de los mismos, en el entendido de que éstos no corresponden a aquéllos ordenados por el citado precepto legal.¹⁸⁰

En el acuerdo se hace mención al principio pro persona, en base al cual menciona que el IFE puede apoyar en la organización de otros debates. Sin embargo, no puede considerarse como a favor de la persona, la actitud pasiva y omisa del IFE respecto del cumplimiento de su fin respecto a llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura

¹⁷⁹ *Op. cit.*, nota 175. p. 9.

¹⁸⁰ *Op. cit.* nota 175. p. 11.

democrática. Pues, en realidad, encarga a los partidos políticos ponerse de acuerdo para la realización de más de dos debates. Es decir, la posibilidad de que el IFE actué a favor de la persona, depende de que los partidos políticos se organicen para los debates. Condiciona el IFE, su actuación a favor de la persona, a la actividad de entes diversos a éste.

Tal interpretación de la ley, aun cuando aluda al principio pro persona, en realidad no correspondió con la obligación constitucional a cargo del IFE de interpretar la ley a favor de la persona, de acuerdo a los capítulos antecedentes. Pues para aproximarse, a la interpretación a favor de la persona, el IFE debió, promover entre los partidos la celebración de más de dos debates, además de encargarse de su celebración y difusión allegándose de los medios electrónicos mencionados antes. Como mencionamos, la celebración de más de dos debates, no dependía únicamente del artículo 70 del COFIPE, ahora abrogado, sino del resto de artículos constitucionales y convencionales hechos valer por el promovente de la solicitud de los doce debates. A favor de la persona, resulta la celebración de más de dos debates, pues le acerca a realizar su voto, de manera informada y libre.

El acuerdo CG118/2012, fue impugnado mediante juicio de protección para la protección de los derechos-político electorales del ciudadano, el IFE integró el expediente JTG-024/2012, a efecto de cumplir el trámite previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, concluido el cual, en fecha ocho de marzo de dos mil doce, el Secretario del Consejo General del IFE remitió a la Sala Superior del TEPJF. Por acuerdo de la misma fecha se integró el expediente SUP-JDC-335/2012, el cual fue acumulado para su resolución a los expedientes: SUP-RAP-93/2012, expediente formado por la promoción del recurso de apelación promovido por el representante propietario del PANAL contra el acuerdo CG99/2012; así como el SUP-RAP-94/2012, correspondientes al recurso

de apelación promovidos por los partidos PRD, PT y MC, contra los acuerdos CG99/2012¹⁸¹ y CG118/2012.¹⁸²

En el juicio de protección para la protección de los derechos-político electorales del ciudadano SUP-JDC-335/2012, se hizo valer como agravio, que el IFE al emitir el acuerdo CG118/2012, ignoró los argumentos hechos valer en la solicitud de los doce debates, en cuanto a los principios legales constitucionales y convencionales invocados, respecto de los cuales era obligación del IFE realizar una interpretación conforme y pro persona. Esencialmente reitera los argumentos hechos valer en la solicitud de los doce debates, sosteniendo que los mismos no habían sido apreciados.

Desde nuestro punto de vista, la solicitud plantea que deben maximizarse los derechos fundamentales, los cuales se maximizan a través de la realización de doce debates, circunstancia que no se logra con la transmisión de *spots* y mensajes de los partidos.¹⁸³ La sentencia¹⁸⁴ que resolvió el juicio SUP-JDC-335/2012, estima que proceder de esta manera no potencia ningún derecho humano específico, por lo que lo dispuesto en el precepto 41 de la CPEUM, respecto de las prerrogativas en cuanto a la transmisión de los mensajes de propaganda que corresponda a los partidos, no puede ser inobservado so pretexto de la aplicación de tratados internacionales para maximizar los derechos y libertades señalados, por lo que

¹⁸¹ Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se emiten las bases y lineamientos o criterios orientadores para la celebración de debates entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular en el proceso electoral federal 2011-2012. <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Febrero/CGex201202-29/CGe290212ap1.pdf>, consultado el día 25 de octubre de 2014.

¹⁸² *Op. cit.* nota 175.

¹⁸³ Con relación al tema, *Cfr.* Luna Plata, Issa, “El *boom* de los *spots* en México: ¿Qué voto promueven?”, en Ackerman, John (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

¹⁸⁴ *Cfr.* Sentencia del juicio SUP-RAP-94/2012, SUP-RAP-93/2012 y SUP-JDC-335/2012 y acumulados, http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0094-2012.pdf, consultado en 25 de octubre de 2014

estima que no es conforme a derecho aplicar los tratados internacionales por encima de lo expresamente previsto en la CPEUM.¹⁸⁵

Sin embargo nunca, como parte del argumento de alguna de las partes se solicitó la aplicación de tratados internacionales por encima de la constitución, sino se solicitó una interpretación armonizada con los principios del derecho convencional, pero además del derecho constitucional propio. Como hemos sostenido antes, la reforma constitucional de 2011, integro como insertos a la letra los derechos humanos a la constitución. Por lo que ese atavismo en la resolución, al sostener que no pueden aplicarse derechos humanos convencionales por encima de la constitución, es una muestra del problema planteado en esta investigación. Es un reduccionismo interpretativo a favor del sistema electoral mexicano, que opera en contra de la persona y sus derechos fundamentales en materia electoral.

Dada la acumulación de los expedientes, por la conexidad de los agravios, estos se analizaron de manera conjunta por la Sala Superior del TEPJF¹⁸⁶. Respecto del recurso de apelación SUP-RAP-94/2012, se solicitó la inaplicación del párrafo 1, del artículo 70, del COFIPE, por considerarlo inconstitucional, ya que al prever sólo dos debates, según se argumentó, se vulnera lo dispuesto por el artículo 1° de la CPEUM, y la tesis de jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”.¹⁸⁷ La *causa de pedir*, se sustenta en la libertad de expresión y maximización de los derechos humanos.

¹⁸⁵ Cfr. *ibídem*, p. 122.

¹⁸⁶ Cfr. jurisprudencia 04/2000 rubro “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN” *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

¹⁸⁷ Cfr. jurisprudencia 11/2008 rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO” *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

El agravio del recurso de apelación fue declarado infundado,¹⁸⁸ porque de una interpretación sistemática y funcional¹⁸⁹ de los artículos 1o, 6o, 35 y 41 de la CPEUM, se colige que la celebración de los debates y su difusión en radio y televisión, está sujeta a un nuevo modelo de comunicación social. El supuesto nuevo modelo de comunicación social, consiste en que los partidos políticos tienen como único acceso al tiempo en radio y televisión, el concedido por el Estado, del tiempo que a éste le corresponde en materia electoral, así como la prohibición a las personas físicas y morales para contratar o adquirir tiempo en radio y televisión a fin de difundir propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales.

De acuerdo con el TEPJF, este nuevo *modelo de comunicación social*, tiene prevalencia sobre la libertad de expresión. Si bien es importante, la restricción respecto del uso de tiempo y televisión con fines electorales,¹⁹⁰ en el caso concreto de la celebración de más de dos debates, no se advierte, de qué manera se enfrenta la libertad de expresión con el nuevo modelo de comunicación social. Ni se advierte tampoco, como una hipótesis normativa contenida en la ley electoral, puede vencer al principio de libertad de expresión, ni siquiera desde la interpretación sistemática y funcional, pero sobre todo desde una interpretación conforme o pro persona. En la sentencia en estudio aparece la siguiente consideración:

En este contexto, tomando en consideración que la libertad de expresión, en sus dos dimensiones, individual y social, se debe atribuir a cualquier forma de expresión, también es verdad que no es un derecho absoluto sino que se pueden establecer límites que no resulten desproporcionados o irrazonables.¹⁹¹

La libertad de expresión, en efecto, no puede ser absoluta cuando es nociva, como ocurrió en el proceso electoral del 2006, sin embargo no es admisible que se

¹⁸⁸ *Op. cit.* nota, 184 p. 81.

¹⁸⁹ No interpretación conforme o pro persona.

¹⁹⁰ Hemos visto su importancia en el presente capítulo, con el caso de los *spots*, producidos y transmitidos bajo el auspicio del Consejo coordinador empresarial.

¹⁹¹ *Op. cit.*, nota 184, p. 107-108.

considere que la celebración de más de dos debates pueda ser nocivo y entonces, establecer límites a la libertad de expresión, pues resolver así, es *desproporcionado e irrazonable*, como la propia Sala superior del TEPJF sostiene. No puede entonces la norma que regula la celebración de dos debates, tener prevalencia sobre el principio de libertad de expresión. En la sentencia se aprecia que no hay inconstitucionalidad del artículo 70, puesto que el acuerdo CG99/2012, previó que siempre que exista unanimidad de los partidos políticos se celebrarían más de dos debates. De nuevo el cumplimiento de los fines del IFE y el TEPJF, están supeditados a la voluntad y acción de los partidos políticos, es decir las primeras dos instituciones no accionan, sino que se encuentran pasivas supeditadas a lo que decidan los partidos políticos.

Respecto del agravio resuelto en la sentencia, relativo a la unanimidad de los candidatos a la presidencia para la realización de más de dos debates, hecho valer en el recurso de revocación SUP-RAP-93/2012, en el que básicamente se sostuvo que la ley electoral Federal no exige que la celebración de los debates debe estar sujeta al acuerdo unánime de los candidatos a presidente de la república. El concepto de agravio se declara infundado, porque a juicio del órgano colegiado resolutor, fuera de los dos debates previstos en el artículo 70, párrafo 1, del COFIPE, hoy abrogado, los demás debates que pueda organizar el IFE, están sujetos a su potestad como autoridad administrativa. Es decir, es el IFE quien decide sobre la celebración de más de dos debates e impondrá los requisitos para su realización. Por lo que estima que imponer el *acuerdo unánime*, de los candidatos a presidente de la República es una medida racional, idónea y adecuada en atención a la función del IFE.¹⁹² Es decir, que al imponer el requisito de unanimidad no existe agravio, no importa, en tal contexto, que todos los candidatos con excepción de uno, acuerden la realización de más de dos debates. El IFE impuso como requisito, la unanimidad para poder promover los principios de libertad de expresión, información, libertad del voto y otros a favor de la persona.

¹⁹² *Op. cit.* nota 184, p. 130.

Confirmando la limitación argumentativa de ambas instituciones del sistema electoral.

Podemos en general, referirnos a la sentencia estudiada como un documento, hipócrita, a continuación lo justifico. Si bien la sentencia alude a los principios rectores del sistema electoral, alude también al principio pro persona y a la interpretación de los derechos político electorales, de hecho cita la jurisprudencia 29/2002¹⁹³, relativa a la interpretación de estos derechos¹⁹⁴. Alude a la obligación a cargo del IFE y del propio TEPJF, de interpretar las leyes en la materia y ajustar su actuación a favor de la persona y a realizar interpretaciones extensivas y no restrictivas de los derechos fundamentales político-electorales. Esto, sólo se queda en la parte emotiva de la sentencia, pues con lo aquí expuesto se demuestra, una sentencia atávica, que prefiere la aplicación subsuntiva de la ley electoral, contra la que no admite la prevalencia de ningún principio rector electoral, ni menos de ningún principio a favor de la persona o la democracia.

Crean el IFE y el TEPJF, ficciones como *el nuevo modelo de comunicación social* y *el acuerdo de unanimidad*, contra los que los principios de acceso a la información, voto libre y demás principios democráticos rectores, no tuvieron oportunidad, y se dio preferencia a una campaña electoral basada en *spots* que; venden, no proponen; a los partidos candidatos y sus propuestas para la conducción del país. Al respecto de la sentencia John Ackerman opina de la sentencia SUP-RAP-94/2012 y acumulados “destaca por su pobre argumentación jurídica y abierta parcialidad hacia el candidato presidencial del PRI, el TEPJF ha prohibido al IFE convocar a más de dos debates, así como ratificado la decisión del

¹⁹³ Cfr. jurisprudencia 29/2002, de rubro, “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA” *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 27 y 28.

¹⁹⁴ *Op. cit.* 184, p. 120.

IFE de condicionar al consenso de todos los aspirantes su participación en otros encuentros.”¹⁹⁵

III. PERSONA EN EL SISTEMA ELECTORAL

Para seguir sustentando el presente trabajo, habremos de analizar uno de los componentes del sistema electoral, la persona. Aunque el propio Consejero del presidente del INE, excluye a la persona de la definición que aporta del sistema electoral. Con el sustento teórico de la definición de sistema de Mario Bunge, revisada en el primer capítulo, estimamos correcto contemplar a la persona como parte del sistema.

Aprovecharemos para la presente investigación, el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, elaborado por el IFE con la colaboración del Colegio de México publicado en 2014. Para describir el estado actual de la persona respecto de temas que están relacionados con la frontera del sistema. Además nos permitirá vislumbrar cual es la condición actual respecto de las condiciones de la democracia, delimitadas por Bovero, analizadas también en el primer capítulo.

La democracia en México se halla todavía lejos de las expectativas que hace poco más de una década despertó entre la población. Más de la mitad de las personas consultadas, manifestó descontento y afirmó que el mexicano no es un régimen democrático, según información arrojada por el Latinobarómetro¹⁹⁶, 2010, 2012, 2013. Sobre otras razones, la que predomina es aquella que acusa al Estado mexicano de ser ineficaz a la hora de acortar la desigualdad y confrontar los privilegios, situación que rompe con la primera regla de las contenidas en la teoría de Bovero.

¹⁹⁵ Ackerman, John, “el debate necesario” La jornada, México, dos de abril de 2012, <http://www.jornada.unam.mx/2012/04/02/opinion/021a2pol>, consultado el 25 de octubre de 2014.

¹⁹⁶ Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes. Corporación Latinobarómetro es una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, única responsable de la producción y publicación de los datos.

Un segmento amplio de la población mexicana, se percibe tratado con desigualdad por parte de la autoridad, la ley y las personas. Existe una gran diferencia en el ingreso económico de las personas, lo que crea una diferencia enorme, como percepción y respecto al acceso a oportunidades de desarrollo. En su gran mayoría, permanecen intactas las barreras que impiden en México el acceso a los derechos, las libertades y los bienes que se obtienen del esfuerzo común.¹⁹⁷ No obstante, han sido instrumentadas medidas para abolir esta discriminación con la creación de leyes y organismos públicos dedicados a combatir la discriminación, la brecha no parece acortarse, por la falta de coherencia y de sistematicidad de las instituciones encargadas de la política de antidiscriminación.

Todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional tienen formalmente reconocido el derecho a la no discriminación. Desde 2001, la Constitución mexicana incorpora en su artículo 1º la cláusula antidiscriminatoria; ésta quedó fortalecida con la reforma constitucional de junio de 2011, que declara que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos también en los tratados internacionales de los que México forma parte y de las garantías para su protección, favoreciendo además la protección más amplia para las personas (principio pro persona) y la obligación de todas las autoridades de promover, respetar y garantizar los derechos humanos.¹⁹⁸

Sin embargo, la discriminación y la desigualdad no se combate sólo con la creación de leyes que la proscriben o con institutos encargados de abatir la discriminación o desigualdad. La igualdad, no se consigue por decreto, sino con la creación de condiciones que impidan la circunstancia desfavorecedora. Como identifica el informe país, una de las principales causas es la diferencia en el ingreso económico de las personas, que consiste en una pésima distribución de la riqueza, lo que quiere decir que muchos, la mayoría tienen poco, y existen algunos, una minoría, que tiene mucho. Esta condición es generada por una política corporativa

¹⁹⁷ *Cfr.*, Somuano, María Fernanda (coord.), *op. cit.* nota 107, p.36.

¹⁹⁸ *Ídem.*

de establecimiento de salarios mínimos y de reducción de beneficios laborales para las personas. La somera descripción anterior, nos conduce a definir el quebranto de la primera de las reglas del Juego de la democracia.

La Encuesta Nacional sobre calidad de la ciudadanía concluyó que el porcentaje de personas que habían visto que alguien era discriminado por su clase social, fue de 76.4%, mientras que el porcentaje de personas que han sido discriminadas por la misma razón, fue de 20.4%

En relación con la cultura de la legalidad en México, de acuerdo con el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, ésta se basa en la diferencia aceptada por los gobernados entre la normatividad jurídica y las prácticas políticas reales, lo que contribuye a una cultura de la permisividad, la aceptación y la complicidad de los gobernados con los gobernantes, y la discrecionalidad¹⁹⁹. Sigue vigente la vieja tradición de negociar políticamente la ley, de la ley como un referente de la negociación o la presión. La politización de los procesos judiciales ha sido sistemática en la vida pública mexicana,²⁰⁰ al igual que la judicialización de la política.

La larga tradición negociadora del sistema corporativo y clientelar ha permeado profundamente en la cultura política: pactar, ceder, negociar, incluir, y repartir espacios de poder, todos ellos mecanismos de control del sistema político²⁰¹, forman parte tan arraigada de la legalidad y cumplimiento de la ley, que prácticamente no se concibe la posibilidad de que pueda ser diferente. El clientelismo y las estructuras corporativas impiden que la organización colectiva de la sociedad establezca los parámetros de un cambio cultural y la conformación de

¹⁹⁹ Somuano, María Fernanda (coord.), *op. cit.*, nota 107, p. 42.

²⁰⁰ Sin duda, los ejemplos analizados en el apartado anterior del presente capítulo, son prueba de esta descripción.

²⁰¹ Aguilar Camín, Héctor, "El México vulnerable. Un recuento de las zonas vulnerables de México a la Hora del Cambio", *Nexos*, México, Marzo de 1999, pp.35-39, *cit. pos.* Fix-Fierro, Héctor, et. al. *Cultura de la Constitución en México Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 21.

un contexto ciudadano, pues como mencioné, está tan arraigado que se concibe como parte del sistema imposible de vencer.

La Encuesta Nacional sobre calidad de la ciudadanía, muestra que la mayoría de los mexicanos 66% considera que la ley se respeta poco o nada. Sin confianza en el correcto cumplimiento de la ley, tampoco puede haberla en la autoridad y las instituciones; y por lo tanto no puede haber un Estado de derecho consolidado. Esto lleva a participar en los procesos electorales, sin ninguna voluntad de cambio, pensando que el voto no hace diferencia, *gane quien gane nosotros perdemos*, lo que invariablemente, permite que se venda el voto a quien mejor pague por él. Descripción anterior, que nos lleva a concluir el rompimiento de la cuarta regla, pues no es posible escoger entre opciones diversas, pues todos resultan ser lo mismo. En esto de las reglas establecidas por Bovero, considero, que basta el quebranto de alguna para impedir la construcción del concepto de democracia en los términos que el autor Bovero pretende reivindicarlo. Por lo que podemos concluir que, no es posible definir como democrático nuestro actual régimen.

Calidad democrática y calidad de la ciudadanía se refieren al grado en que en una sociedad existen un auténtico régimen de libertades y derechos, y verdaderos mecanismos de protección para éstos. La debilidad de los sistemas legales y su falta de efectividad necesariamente afectan su legitimidad. La ineficacia operativa de las instituciones judiciales y de seguridad, aunada a la incapacidad de los agentes del sistema para mostrar un comportamiento digno de confianza,²⁰² son condiciones negativas que impiden definir a nuestro régimen como democrático.

El sistema electoral, en los términos descritos, con las deficiencias exhibidas, no contribuyen con el establecimiento de un régimen de gobierno que resulte equitativo, justo y representativo de la voluntad de las personas, para la consecución del empoderamiento del ciudadano y la protección de sus derechos fundamentales. Es así, puesto que la elección de los gobernantes se lleva a cabo en un contexto de

²⁰² Somuano, María Fernanda (coord.), *op. cit.*, nota 107, p. 48.

violación de los principios rectores en materia electoral, sin que estos principios sean reivindicados por el IFE o TEPJF a partir del principio de interpretación que resuelva del modo que más beneficie a la persona. De este modo el voto no se realiza de manera libre, ni se puede escoger entre opciones distintas y demás deficiencias que hemos tratado de demostrar.

Por un lado, no sólo ocurre una violación a los principios rectores en materia electoral; sino además existe un problema de interpretación limitada por las instituciones que forman parte del sistema electoral, esto es, se da preferencia a criterios de resolución que no son los más favorables a la persona, aun cuando es evidente que la resolución que más favorezca a la persona, es necesaria al confrontarse derechos fundamentales y humanos en materia política electoral, contra meros criterios jurisprudenciales que únicamente conservan el deficiente estado actual de las instituciones electorales y podemos decir también del resto de las instituciones del actual sistema de gobierno.

Además de lo anterior, podemos apreciar que las reglas planteadas por Bovero, para reconstruir el concepto de democracia, no existen en las condiciones recientes que guarda México, su sociedad y sistema de gobierno. Entonces ocurre una mera simulación democrática, y la designación de democrático del país constituye un mero intento de legitimación, que pretende distinguirlo de regímenes dictatoriales donde la voluntad popular no es atendida, regímenes, estos últimos, donde tampoco se protegen los derechos humanos.

No podemos concluir que el actual régimen de gobierno sea igual a un régimen dictatorial, pero tampoco podemos afirmar que los derechos fundamentales del gobernado sean protegidos a cabalidad; y no sólo en referencia a los derechos políticos electorales. Consideramos que la simulación democrática y el vilipendio de la persona en el sistema, tienen como consecuencia un gobierno que se guía por decisiones cupulares alejadas de la real voluntad del pueblo, lo que incide en la poca protección de los derechos humanos, ni la obtención del bienestar social.

IV. PERSPECTIVA ONTOLÓGICA DEL SISTEMA ELECTORAL

Hasta este punto, puede apreciarse la divergencia entre lo que, el sistema electoral y el derecho que lo regula, es, y lo que debería ser. Se ha intentado demostrar a través de ejemplos específicos, esta divergencia. Aun cuando los ejemplos descritos, son ilustrativos del problema específico, conviene también, como síntesis exponer el conflicto ontológico, a partir de generalidades.

John Ackerman, propone cuatro elementos que caracterizarían la esfera de aplicación y de desarrollo del derecho electoral y que cambia la naturaleza específica en el plano ontológico:

1. *Captura estructural*. Las principales leyes en la materia están diseñadas y avaladas por los mismos actores sujetos a su regulación. Asimismo, las personas encargadas de los órganos garantes en la materia están seleccionadas por los mismos actores que tendrían que someterse a su autoridad y vigilancia. Análogamente sería como si los delincuentes diseñaran el código penal y también escogieran los jueces que lo aplicarían.²⁰³

Lo descrito, entraña un obstáculo de gran magnitud para las propuestas que se planteen en capítulo siguiente. Es claro que las condiciones actuales del sistema, al serles convenientes, buscan ser perpetuadas por los actores políticos sujetos a regulación. La *captura estructural* se ejemplifica de manera tan clara, con el ejemplo de los delincuentes, que quizás sólo habría que agregar que no tiene sentido ni resulta efectivo un sistema en tales condiciones, aunque el ejemplo lo deja implícito en realidad.

²⁰³ Ackerman, John, "Por un nuevo derecho electoral", en Ackerman, John (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 5-6.

2. *La ley de la selva.* El premio de la victoria electoral es tan redituable, la posibilidad de ser descubierto tan improbable y las sanciones en la eventualidad de ser descubierto tan laxas e indirectas, que los candidatos y sus partidos normalmente están dispuestos a hacer todo lo que sea necesario para alcanzar los puestos de elección popular. Los incentivos para violar la ley son tan fuertes, que se puede corromper hasta el político más ético y coherente. Cuando todos los actores políticos se encuentran inmersos en este contexto no les queda otra opción que “entrarle al juego”, o de lo contrario ser devorados por el candidato que le queda al lado. El resultado es que muchas veces impera una especie de “ley de la selva” en el ámbito electoral, donde la norma llega a ser la violación al marco legal y el respeto a las reglas la excepción.²⁰⁴
3. *Lucha social.* Cuando existe una alta concentración de poder económico, político y social en un país determinado se introduce un agravante adicional, ya que las elecciones no se limitan a ser contiendas solamente para ver cuál de los bandos en competencia accederá a las riendas del poder gubernamental, sino que se convierten en escenarios para el despliegue de una lucha social integral. En este contexto, las campañas políticas se desbordan muy fácilmente, dado que lo que está en juego no es solamente un menú de cargos públicos, sino también la permanencia de un sistema de privilegios e intereses sociales cuya vigencia y naturaleza emanan de manera directa de la gestión gubernamental.²⁰⁵
4. *Naturaleza ambigua de los partidos políticos.* Como “entidades de interés público”, los partidos políticos no son estrictamente entidades del Estado ni tampoco entidades de derecho privado. El resultado es que el derecho electoral es sumamente maleable

²⁰⁴ *Idem.*

²⁰⁵ *Idem.*

al contexto específico o la litis en cuestión en cada caso en particular. Los jueces cuentan con mayor flexibilidad en su interpretación y aplicación de la ley en el ámbito electoral que en otras áreas del derecho.²⁰⁶

Del modo en que lo hace Ackerman y aprovechando el ejercicio que realiza, considero conveniente agregar, además de las que desarrollamos como capítulos, las siguientes características.

1. *Reciclaje de electores.* De acuerdo al Diccionario de la Real academia de la lengua española, reciclar, significa: Someter un material usado a un proceso para que se pueda volver a utilizar. Actualmente el elector es usado, en una elección, y es sólo hasta tres años después que es reutilizado para las elecciones. Referimos utilizar, porque sólo da *legitimidad democrática*, a las instituciones, pero en el proceso entre cada tres años su opinión nunca vuelve a importar. Entonces se utiliza para la elección, se desecha y se reutiliza tres años después, completando un círculo permanente de reciclaje.
2. *Distancia entre representados y delegados, pérdida de legitimidad.* La distancia entre las personas y sus *representantes*, es tal, que las personas consideran como el ente al que menos confianza le tienen a los diputados, De acuerdo con el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, elaborado por el IFE con la colaboración del Colegio de México publicado en 2014, la confianza del ciudadano en los partidos políticos y los diputados está por debajo de 20% mientras que el índice de abstención, para la elección de Diputados federales en el 2012, fue del 40%²⁰⁷. La naturaleza de la representación no podría ser la de una relación de desconfianza, por lo que la democracia representativa debe ser apuntalada con mecanismos de democracia directa.

²⁰⁶ *Íbidem*, pp. 6-7

²⁰⁷ *Cfr.* Somuano, María Fernanda (coord.), *op. cit.*, nota 107 pp. 56 y 127.

3. *Falta de recurso efectivo.* Los recursos del sistema de medios de impugnación en materia electoral, no son efectivos, pues son resueltos por un único Tribunal, puesto que la falta de revisión, genera; en las resoluciones, de cualquier tribunal, no sólo del electoral; violaciones a los principios de exhaustividad y congruencia, que deben observar todas las sentencias, esto debido a que la falta de posibilidad de una revisión posterior, genera resoluciones que no observan los principios rectores en la materia electoral, y demás vicios que pudieron advertirse en el capítulo tres, ya que no importa que se resuelva, es inatacable.

CAPÍTULO CUARTO

MECANISMOS DE REIVINDICACIÓN

Con los referentes anteriores, en el presente capítulo se proponen instrumentos legales para lograr la reivindicación de la persona, tal como lo sugiere el título del trabajo. El referente teórico de Bovero, al hablar de condiciones esenciales para una democracia, coloca muy alto el objetivo y no bastaría la presente obra para alcanzarlo, pero es firme la intención de contribuir con el mismo. Con el presente capítulo, se concluye un trabajo académico que aspira, a través de la investigación y la propuesta de nuevas ideas; conseguir mejores condiciones para México y las personas que lo habitan; o incluso para las que sin habitar en él; tienen interés en que se convierta en un mejor país.

I. VOTO REIVINDICATORIO

En el capítulo primero y segundo, abordamos ya; el voto, sus definiciones y características legales. De acuerdo con el artículo 291 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el voto válido se considera a la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político; agrega el artículo que, se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada, y que los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado.

De la simple apreciación, se nota que sólo es válido el voto realizado por partido político. En realidad, tal redacción es una copia *ad literam*, del contenido del artículo 274 del COFIPE ya abrogado, en tales términos, se trata de una contradicción a la CPEUM, a sus artículos 35, fracción II; 41, fracción III; 116, fracción IV, inciso k) y demás relativos; en relación con los artículos, 1º, numeral 3; 3o, inciso c) 7o numeral 3; 357 y demás relativos de la LGIPE; puesto que es derecho de los partidos políticos solicitar registro de sus candidatos ante la

autoridad electoral; pero también es derecho de los ciudadanos solicitar su registro de manera independiente.

Entonces, si los candidatos independientes, no aparecerán con el emblema de un partido político, tal parece que el voto realizado por estos se consideraría nulo. Aunque la deficiencia legislativa que se advierte, tendrá que ser subsanada y seguramente, no se consideraran nulos los votos realizados por estos, en realidad es una muestra de la preponderancia que tienen las instituciones en el sistema electoral mexicano.

Es así, puesto que la redacción que considera como válido sólo aquel voto que marque un emblema de partido político, además de entrañar una deficiencia legislativa como lo expongo, es muestra del planteamiento del problema del presente trabajo. Es decir, o se vota por un partido político, o el voto será nulo²⁰⁸. Es decir, el derecho a votar de las personas se limita, a escoger a uno de los partidos políticos registrados. Pero ¿Si el votante no se encuentra identificado con alguno de estos partidos políticos? O ¿Si ninguna de las propuestas²⁰⁹ partidistas es apropiada o viable? Existe entonces un problema de falta de representación, lo que además es una de las causas del abstencionismo, como se describió en el capítulo anterior.

Si, como se ha visto, la falta de confianza y demás factores inciden en el abstencionismo de cada elección, el cual además, aumenta cada año como se ha demostrado también; y si dentro de las atribuciones del Instituto nacional electoral, las autoridades electorales locales, los partidos políticos; se encuentran las de promover la participación del pueblo en la vida democrática; habría que establecer

²⁰⁸ Aunque actualmente, como aludí, el voto por candidato independiente registrado tendría que ser válido, en aquellos distritos en los que no existan candidatos independientes, el artículo 291 en los términos que se encuentra redactado, es aplicable.

²⁰⁹ En el caso de que exista propuesta y no se traten de meros alegatos emotivos que busquen el voto de las personas.

entonces mecanismo para fomentar la participación de las personas en la vida democrática del país, específicamente en las jornadas electorales.

Por supuesto que la promoción de la participación no se limita a producir y transmitir anuncios de radio y televisión que; regañen y exhiban como tontos, inconscientes o irresponsables a aquellas personas que, en total libertad deciden o tienen previsto no participar en las elecciones.²¹⁰ La participación, tampoco se promueve trasladando votantes hasta las casillas, o pagándoles para que realicen el voto por aquel partido que mejor pague. Debe aplicarse un instrumento que motive a la gente a votar, un instrumento que además impulse a los candidatos, parte del sistema electoral, a subir el nivel de sus propuestas de gobierno.²¹¹ Debe ser un instrumento que además resulte vinculante y que no se limite a un mero propósito de mejorar la democracia, porque estos *meros propósitos*, suelen generar un conformismo tan evidente de las instituciones, que las lleva a realizar lo mínimo para aparentar procesos democráticos. Conformismo que al mismo tiempo, ha generado una gran inconformidad de la sociedad.

Como el conformismo, también genera soberbia y ceguera, es por eso que no se ha dado el justo valor a los datos que arroja una elección. Sabemos que lo que roba la atención en los resultados de una elección, son los números que declaran como ganadores a los candidatos; presurosos salen los institutos electorales a convencernos de que esto es la democracia, sin embargo se menciona poco del abstencionismo de casi la mitad del padrón electoral, ni de los

²¹⁰ La decisión de abstenerse de votar de estas personas, no se trata de una deficiencia atribuible a la persona en todos los casos, sino que se trata de un problema de confianza y deficiencia institucional como se ha expuesto en el marco descriptivo contenido en el capítulo tres.

²¹¹ De eso se trata realmente la actividad de los candidatos que promueven los partidos políticos. No se trata de una elección que deba realizarse en términos de argumentos emotivos, como los anuncios producidos por los partidos, que mayormente, apelan a emociones y disputas, pero pocos demuestran la viabilidad de alguna propuesta de gobierno.

votos nulos, cuyo número en la última elección superó a los votos recibidos por el candidato a presidente del Partido Nueva alianza.²¹²

En general puede considerarse el voto nulo, como un error al momento de votar, pero, también existe el voto nulo realizado de manera consciente. Imer Flores los distingue como *voto nulo accidental* y *voto nulo crítico*²¹³, respectivamente. De poco sirve para el planteamiento de la propuesta, conocer las causas del *voto nulo accidental*, son sumamente diversas²¹⁴, por el contrario interesan más las razones del *voto nulo crítico*.

Para tener en cuenta las causas, debemos remitirnos al Capítulo tres de este trabajo; desconfianza en las instituciones; hartazgo de la impunidad que caracteriza a los gobernantes; convalidaciones y declaraciones insólitas de validez de las elecciones practicadas en contravención a los principios rectores; simulación democrática; y la idea perenne de que gane quien gane la elección, tendrá el mismo actuar; mediocre, ilegal y de conveniencia personal y/o del grupo o grupos que lo impulsaron. Nuestro actual sistema electoral se basa en la idea de votar por el menos malo o por el que mejor pague el voto.

La primera vez que el autor de esta obra voto, anuló su voto, la razón para hacerlo se encontró en las que se han resumido de manera general en el párrafo anterior. Por supuesto, la base de mi propuesta no se encuentra en el *voto nulo crítico*, realizado debido a la convicción personal del elaborador de este trabajo. Por el contrario se trata de toda una tendencia política, de personas que al ir a votar

²¹² El candidato del partido Nueva alianza recibió 1, 146,085, mientras que la cantidad de votos nulos fue de 1, 236,857, <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html>, consultado el 25 de febrero de 2015.

²¹³ Cfr. Flores, Imer, "El problema del 'voto nulo' y el problema del 'voto en blanco' a propósito del derecho a votar (vis-à-vis libertad de expresión) y del movimiento anulacionista", en Ackerman, John (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p.165

²¹⁴ Entre las que incluso se pueden atribuir a la responsabilidad de la autoridad electoral en el diseño de la boleta, el confuso sistema de votación en el caso de las coaliciones, para distinguir el voto para los plurinominales, y la ausencia absoluta de educación o adiestramiento para votar que reciben las personas.

realizan, de manera crítica y decidida la anulación de su voto, la razón; ninguna de las opciones en la boleta electoral, representan sus intereses o expectativas de lo que debería ser un *servidor público*²¹⁵ elegido por elección popular.

Tiene relevancia, que en el año 2009, debido a las elecciones federales intermedias, surgiera lo que se ha denominado como *movimiento anulacionista*.²¹⁶ De la votación total emitida en ese año, el 5.41% fueron votos nulos.²¹⁷ Este porcentaje, representa casi el doble del mínimo del porcentaje total que la fracción I, último párrafo, del artículo 41 de la CPEUM exige como mínimo a los partidos políticos para conservar su registro.²¹⁸ Es decir existen datos que colocan al *movimiento anulacionista* como una fuerza política de trascendencia, si consideramos, que la Constitución requiere a los partidos políticos el 3% de la elección, para estimarlos como institutos políticos con identificación suficiente del total de los electores.

Por supuesto, el porcentaje de 5.41% no distingue entre *voto nulo accidental* o *voto nulo crítico*, es decir, dentro de este porcentaje se encuentran ambos tipos de votos. El 5.41%, puede tratarse por completo de *votos nulos críticos*, o bien de *votos nulos accidentales*; mitad y mitad; o cualquier combinación porcentual posible. Para aproximarnos a datos ciertos, es conveniente tomar en cuenta el análisis del autor citado, Imer Flores. Con datos tomados de las estadísticas del IFE,²¹⁹ respecto de las elecciones de votaciones federales realizadas, trata de demostrar una tendencia y establece una media de votos nulos.

²¹⁵ Con la denominación de *servidor público*, existe el mismo riesgo identificado por Bovero respecto de la palabra de *democracia*; estas palabras juntas corren el riesgo de convertirse, si es que no lo han hecho ya, en palabras vacías. Sobre la clasificación de servidores públicos *cf.* el artículo 108 de la CPEUM.

²¹⁶ Flores, Imer, *op. cit.*, nota 213 p. 159

²¹⁷ Flores, Imer, *op. cit.*, nota 213 p. 162

²¹⁸ El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro

²¹⁹ *Ídem*

En las tres elecciones intermedias federales el porcentaje de votos nulos, respecto de la votación total emitida, corresponde a los siguientes valores, que se correlacionan con el año de la elección federal intermedia: en 1991 el 4.83% de los votos fueron nulos; en 1997 se anuló el 2.83%; en 2003 fueron nulos 3.36%; y en 2009 de 5.41%²²⁰. Aunque el porcentaje de votos nulos, de los años 1991 y 2009, son cifras equidistantes, la cantidad de votos nulos del año 1991, pueden explicarse por las condiciones políticas de la época. De cualquier modo, la media de porcentaje de votación nula de los datos tomados como muestra es el de 4.10%. Es decir en 2009, aumento el número de votos nulos 1.31%, incremento que puede explicarse y es coincidente, con la aparición del llamado *movimiento anulacionista*.

Con los datos aportados, puede presumirse que el *movimiento anulacionista*, que de acuerdo con las crónicas periodísticas,²²¹ se ubica con mayor auge en 2009, tuvo una influencia directa en el número de votos anulados para la elección de 2009. Como sostuve, superó el mínimo, para considerarlo como un movimiento político de influencia similar a un partido político. Ahora bien, el prelude de datos expuestos, tienen el propósito de servir como referente para plantear la propuesta

²²⁰ Los resultados de la elección para designar presidente en 2006, fueron cuestionados y calificadas como fraudulentas, por las circunstancias que acontecieron he dicho proceso electoral. Además del movimiento *anulacionista*, la causa de los votos nulos de la elección de 2009, pueden explicarse también con el antecedente de la elección federal de 2006 inmediata anterior y la desconfianza del electorado en los resultados electorales. Tal como también paso con la elección federal de 1991, cuya elección federal anterior fue calificada como fraudulenta, nos referimos a la elección presidencial de 1988. La elección de 1988 fue; desde el fin de la revolución mexicana y hasta la elección presidencial de 2006; la elección más cuestionada de la historia; “la oposición cuestionó e impugnó los resultados oficiales, denunciado con elementos sólidos el fraude registrado, la manipulación de la organización electoral, *la caída del sistema* y la mayoría priista en la Comisión Federal Electoral encargada del proceso. Todos estos acontecimientos cuestionaron la legitimidad de las elecciones”. Cfr. Campuzano Montoya Irma, “Las elecciones de 1988”, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, n. 23, enero-junio 2002, p.236.

²²¹ Al ingresar en el buscador de la página aceproject.org, las palabras *voto blanco*; aparecen al menos 15 vínculos a artículos periodísticos, que datan del año 2009, en torno a las consideraciones del *voto en blanco* para la elección de 2009. El buscador aporta datos de países de toda Latinoamérica, dentro de los cuales predominan los vínculos a notas relacionadas con México, incluso superando a los vínculos relacionados con Colombia, donde el voto blanco tiene valor para la designación de servidores públicos. Cfr. <http://aceproject.org/aces/search?rtype=&country=&topic=SearchableText=Voto%20blanco&language=>, consultado el día 01 de marzo de 2015.

concreta. La página electrónica ubicada en la dirección aceproject.org,²²² alberga lo que se denomina como la enciclopedia ACE,²²³ en el rubro diseño de sistemas electorales, sugiere que debe tomarse en cuenta el contexto nacional para el diseño de sistemas electorales.

Es decir, no basta con apreciar que en alguna parte del mundo se está aplicando un instrumento electoral o existe un sistema electoral novedoso y del que se advierten ciertas ventajas. Es necesario, tomar en cuenta el contexto nacional para diseñar un sistema electoral o una parte de este. La sugerencia, desde luego, contempla que las características de los países pueden ser tan divergentes, que algo que puede ser útil; por ejemplo, en Nueva Zelanda; puede no serlo en México. La enciclopedia, no llega al extremo de sugerir que los sistemas electorales deban ser endémicos, tal sugerencia, iría en contra del propósito de la enciclopedia en sí. Por el contrario, estima que puede tomarse en todo o en parte los ejemplos de países con sistemas electorales, efectivos, y proponer o idear su instrumentación en países que necesiten cambiar o mejorar sus sistemas electorales.

Como consejos para realizar el diseño de instrumentos en materia electoral, establece una lista de control; es decir, observar elementos esenciales, al momento de proponer o diseñar, por ejemplo: Que sea claro y comprensible y tome en cuenta el contexto, es decir que tome en cuenta si es apropiado para los tiempos históricos que se viven; que sea claro pero que al mismo tiempo no se subestime al electorado y que sea lo más incluyente posible. Además sugiere que se preste atención a la legitimidad del diseño²²⁴ y si se consideraran legítimos los resultados, destaca la

²²² Dicho proyecto cuenta con el respaldo de: la Organización de Naciones Unidas ONU, y su departamento de asuntos Económicos y sociales y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; el Instituto Nacional Electoral de México, INE; el Instituto Electoral para la Democracia Sostenible en África, EISA, por sus siglas en inglés; Fundación Internacional para Sistemas Electorales, IFES por sus siglas en inglés; Elecciones Canadá; el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA, por sus siglas en inglés; y el Centro Carter.

²²³ Se describe como una fuente de información electoral en línea que comprende más de 10 mil y cubre una amplia gama de temas vinculados a la administración electoral, que privilegia los principios de sustentabilidad, profesionalismo y confianza en los procesos electorales. *Cfr. aceproject.org/aces*, consultada el 03 de marzo de 2015.

²²⁴ Que tenga referentes constitucionales.

importancia de que se tomen en cuenta contingencias inusuales, así como que sea sustentable en términos financieros y administrativos; que reduzca los conflictos y no cree algunos diversos. Sobre todo, y destacamos esta parte, que alienten un sistema competitivo y de mejora de los partidos políticos.²²⁵

Con esto en cuenta; considero viable y necesaria la inclusión en la ley electoral del instrumento de votación similar al *voto blanco*, como instrumento de participación; y reivindicatorio de las convicciones electorales de aquellas personas votantes que, no encuentran dentro de las opciones que aparecen en las boletas electorales. El *voto blanco* se ha definido como un acto de “abstencionismo cívico en el que el ciudadano participa en el acto electoral pero sin pronunciarse en favor de ninguna de las opciones políticas en pugna, para lo que emite el voto en blanco.”²²⁶

Cabría hacer una precisión, a nivel internacional en las legislaciones electorales, se encuentran diversas definiciones de *voto blanco*,²²⁷ en los que básicamente tienen el tratamiento de *votos nulos*, es decir únicamente tienen meros efectos estadísticos. Por el contrario países como, Colombia²²⁸ y España,²²⁹ incluyen en sus legislaciones, definiciones de *voto en blanco*, con la diferencia que no se da tratamiento de voto nulo, sino que le dan determinados efectos para la designación de representantes. La definición de *voto blanco* que se propone para el sistema electoral mexicano es aquel voto que no designa la preferencia por alguno de los partidos que compiten en la elección, pero que tiene efectos vinculantes y de preferencia electoral. Lo que se sugiere en el presente trabajo, es conservar la naturaleza de aquel voto que se realiza omitiendo señalar una

²²⁵ Cfr. <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esg/esg01>, consultado el 25 de febrero de 2015.

²²⁶ Castillo Ralda, Luis (coord.), *Diccionario electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos humanos, Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral, 1989, p.3.

²²⁷ Argentina, Bolivia, Chile, Francia, por mencionar algunos.

²²⁸ Cfr. artículo 12 del Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral de Colombia.

²²⁹ Cfr. artículo 96 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General

preferencia partidaria, pero que tiene efectos vinculantes, sin conservar la denominación de *voto blanco*.

Dado que a nivel internacional existen diversas definiciones para el *voto en blanco* y en cada caso la caracterización de dicho *voto en blanco*, cambia, tanto por los efectos, como por las especificaciones de lo que es un *voto en blanco*, sugerimos cambiar la denominación pero conservar la naturaleza, precisada en el párrafo anterior *in fine*. Claro está, como sugiere el título del presente apartado, que la propuesta es que se denomine como, *voto reivindicatorio*, tal denominación no corresponde a un capricho o a una obviedad derivada del título general de esta obra.

Uno de los propósitos de la presente obra, consiste en reivindicar a la persona, frente a las instituciones de sistema electoral.²³⁰ Se ha sostenido y demostrado que las autoridades electorales y sobre todo los partidos políticos, tienen prevalencia sobre la persona en un sistema, que se supone pertenece a las personas y lo que mejor convenga a ellas; para las designaciones soberanas de sus servidores públicos. Entonces la definición de un *voto reivindicatorio*, se refiere a la superposición de la persona sobre los partidos políticos, del modo que a continuación se explica.

Actualmente, para la designación de servidores públicos en puestos de elección popular, las personas escogen a los candidatos²³¹ propuestos por partidos políticos. No importa cuán malas, huecas o falsas sean las propuestas políticas para mejorar la vida de las personas que presenten los partidos políticos²³²; desde luego no importa tampoco que dichas propuestas no existan y que las campañas se refieran a anuncios emocionales. El ejercicio del derecho a elegir de las

²³⁰ La intención, a su vez es reivindicarla en cualquier plano legal o social donde se le otorgue poca importancia.

²³¹ No se pierde de vista que estos candidatos se tratan de personas, pero por las características del actual sistema de partidos, es claro que el voto por una de estas personas en realidad constituye un voto para las instituciones oligárquicas que son los partidos políticos.

²³² En el sistema actual no hay propuestas particulares de los candidatos, todos siguen la línea política de su partido.

personas, se limita a escoger a los partidos políticos que aparezcan en las boletas electorales.

De acuerdo con el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, elaborado por el IFE con la colaboración del Colegio de México publicado en 2014, la confianza del ciudadano en los partidos políticos y los diputados está por debajo de 20%, mientras que el índice de abstención, para la elección de Diputados federales en el 2012 fue del 40%.²³³ Es decir, se tiene que elegir a los candidatos propuestos por la institución con menor índice de confianza.²³⁴ En tales circunstancias se quebrantan al menos las primeras cuatro reglas de la democracia, propuestas por Bovero, listadas en el primer capítulo de la presente obra.

A través del *voto reivindicatorio*, se busca cumplir con las reglas propuestas por Bovero, dicho voto tendría las siguientes características. En las boletas deberá aparecer un recuadro que no contenga logotipo alguno, por el contrario en dicho recuadro habría de aparecer impresa alguna leyenda que haga énfasis claro en, que no se vota por ninguno de los partidos o candidatos. Se sugiere que en dicho recuadro aparezca la leyenda: *ninguno de los candidatos ni sus propuestas corresponden a las expectativas que tengo de un servidor público*.

Las reglas para el diseño de sistemas electorales, sugieren que deben ser claros, sin menospreciar al elector. Estimo que, incluir en el recuadro la denominación *voto reivindicatorio*, no sería suficientemente claro, pues de algún modo se contextualiza sólo en términos de esta obra. Por otra parte tampoco

²³³ Cfr. Somuano, María Fernanda (coord.), *op. cit.*, nota 107 pp. 56 y 127.

²³⁴ El nivel de confianza en las instituciones, de la muestra tomada a nivel nacional es la siguiente: el Ejército 62%, los maestros 56%; y las iglesias 55%. Los encuestados confían un poco más en el gobierno federal que en el gobierno de su estado y municipio 36 frente 30%. De los datos obtenidos por muestras de los Estados, en el Estado de Veracruz, el porcentaje de confianza en los partidos políticos no llega siquiera al 10%. Cfr. Somuano, María Fernanda (coord.), *op. cit.*, nota 107, pp. 129 y 130

considero que un recuadro que diga *voto en blanco*²³⁵, sea suficientemente claro²³⁶. Por supuesto la frase puede cambiarse, por ejemplo en el caso de Inglaterra²³⁷, se ha sugerido que la leyenda diga: “*non of the above*”, *id est, ninguna de las anteriores*; o “*ReOpen Nominación*”, es decir, *reabrir nominaciones*. Mi sugerencia es que se anote una frase, que refiera, a su vez, los efectos que el voto por ninguno de los candidatos, implicará.

Sí se anotara, por ejemplo, algo como: *reabrir las elecciones o repetir la elección*, podría darse una connotación negativa, particularmente por el nivel bajo de la propaganda electoral que emplean los partidos políticos para obtener la simpatía de las electores²³⁸. Entonces los electores, podrían decidir que, antes de padecer nuevas campañas electorales, votarían por el menos malo. En cambio, la frase que se sugiere, *ninguno de los candidatos ni sus propuestas corresponden a las expectativas que tengo de un servidor público*; entraña una posición política más firme; además, considero, enfrenta a los candidatos y les dice: *háganlo mejor*.

Como la frase, *voto reivindicatorio*, se comprende bien en el término de la presente obra, me permitiré seguir usándolo, aunque soy enfático, en la sugerencia de que en la boleta se anote una frase distinta. Desde luego que, la importancia del *voto reivindicatorio*, no radica del todo en como aparezca en la boleta de votación, ni la inscripción que se anote de manera pre-impresa en el recuadro del mismo tamaño que el de los candidatos registrados, lo importante son los efectos que se atribuyan a este voto.

²³⁵ En las boletas electorales de Colombia, aparece en un recuadro en letras negras mayúsculas, la frase VOTO BLANCO. El recuadro tiene el mismo tamaño que el recuadro de los candidatos y partidos políticos contendientes. Cfr. <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/CO/colombia-boleta-de-las-elecciones-locales-2011>, consultado el 25 de marzo de 2015.

²³⁶ Como se especificó antes dentro de este apartado, existen diversos significados del *voto en blanco*, en las legislaciones de diversos países, en cada uno varían las características y efectos del *voto en blanco*.

²³⁷ Cfr. Flores, Imer, *op. cit.*, nota 213 p. 167.

²³⁸ Aunque hemos expuesto la sugerencia para el diseño de sistemas electorales que propone no menospreciar al elector, dicha regla debería ser igualmente aplicable a la propaganda electoral, igualmente deberían estar sujetos a reglas de publicidad engañosa, para evitar que mientan al elector.

El *voto reivindicatorio*, aparecería en las boletas, entonces, del mismo modo que aparecen los candidatos registrados. La diferencia es la siguiente; al marcar el recuadro en el que aparece un candidato, el elector escoge a ese candidato para que sea quien obtenga el puesto de la función pública encomendada; mientras que al marcar el recuadro del *voto reivindicatorio*, ese elector fija una postura política, para que ninguno de los candidatos registrados, ocupe el puesto político por el que contienden.

Se ocuparía entonces el mismo principio de mayoría relativa, es decir, ganarían: candidatos o reivindicación política; quien obtenga la mayor cantidad de votos, sin importar el porcentaje. Por ejemplo para la elección presidencial próxima, si la mayoría de los electores vota, de manera reivindicatoria, es decir en el recuadro que diga: *ninguno de los candidatos ni sus propuestas corresponden a las expectativas que tengo de un servidor público*, ninguno de los candidatos registrados, para esa elección, ocuparían el puesto de Presidente de la República.

Claro está, que nuestra forma de gobierno, es el de una República representativa, democrática, laica, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental,²³⁹ el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial²⁴⁰ y el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se deposita en un solo individuo, que se denominará *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*.²⁴¹ Entonces, evidentemente, debe existir una designación para el ejercicio de ese *poder supremo*²⁴². Es decir que, aun cuando en la elección, ganara el voto reivindicatorio, debe designarse a una persona como Presidente.

²³⁹ Cfr. artículo 40 de la CPEUM

²⁴⁰ Cfr. artículo 49 de la CPEUM

²⁴¹ Cfr. artículo 80 de la CPEUM

²⁴² No se pierda de vista lo preceptuado en el artículo 39 de la CPEUM, “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” Cabe la siguiente precisión, aunque debería ser obvio, el *poder supremo*, no

Entonces si en una elección ganara el *voto reivindicatorio*, dicha elección debería repetirse. Las reglas para la repetición de la elección, que propongo pueden plantearse de manera *radical* o de manera *moderada*. Quizás ambos calificativos de, *radical* o *moderada*, son imprecisos, desde luego depende del receptor la calificación de una u otra. Convencido de que todo tiene un referente, las calificaciones que se hacen de *radical* o *moderada*, tiene como referente el intercambio de ideas en el ámbito académico.

Al comentar los temas relativos a la presente investigación, las personas tienen diversas reacciones y manifestaciones. Existen posturas que consideran imposibles, o utópicas,²⁴³ las estimaciones y posturas que se plantean en la presente obra; ante estas personas, algunos de nuestros planteamientos parecerían *radicales*. En cambio se percibe que los planteamientos de esta o de diversas investigaciones, que no trasgreden demasiado el orden actual de las cosas, tienen aceptación sin demasiada reticencia, por lo que estas propuestas que modifican, pero no del todo, pueden considerarse, *moderadas*.

La presente investigación se desarrolla con el convencimiento de que no debe temerse a ser *radical*, es decir a proponer, aunque lo que se proponga busque,

es para que el Presidente haga lo que quiera, para beneficio de él o de su quien él decida en lo particular, por el contrario, es un poder cedido por el pueblo, para beneficio del *pueblo*. La cita que en la presente nota se incluye, nos permite, precisar una cuestión diversa; si bien para el ejemplo del instrumentó electoral propuesto, se usa el referente constitucional, de la forma de gobierno, actual, lo cierto es que estas que son meras reglas del *como*, por lo que no se limitan a esta forma de gobierno, es decir el *que cosa*. Es decir, que dado el objeto de estudio de la presente investigación, no se abordará específicamente una propuesta de una forma de gobierno diversa a la actual, enfatizando que el pueblo puede alterar o modificar esta forma de gobierno, para que éste se instituya en su beneficio.

²⁴³ Aunque la palabra *utopía* fue usada por Tomas Moro, para nombrar una isla ficticia, en la que no existían las diferencias de clase ni el dinero, en la que las personas elegían libremente a sus representantes, la educación era un derecho laico y universal, entre otras características. Utopía es una palabra de origen griego, *u*, no; *topia*, lugar; es decir lugar que no existe. El diccionario de la Real Academia española de la lengua define *utopía* como, “plan, proyecto, doctrina o sistema optimista que aparece como irrealizable en el momento de su formulación” es decir, es aquello que parece imposible, pero en realidad es improbable. Las personas, pueden hacer realidad aquello que parece improbable, no pueden ocuparse de lo imposible, pero si pueden revertir lo improbable. Las ciencias sociales, son precisamente el campo para el desarrollo de las ideas que pueden lograr lo que parece improbable.

cambiar del todo el estado actual o característico que guardan las cosas, aun cuando el panorama sea demasiado difícil. Entonces, la caracterización de *radical*, no tiene una intención de presunción o vanagloria de lo que se desarrolla en esta investigación, en cambio busca admitir, *a priori*, que algunos de los planteamientos son improbables y que a simple vista parecen imposibles, o simplemente lucen en extremo difíciles de implementar.

Se ha percibido, que las objeciones o los argumentos que señalan como *imposibles*²⁴⁴, se basan en un *derrotismo* frente al estado actual del sistema electoral y al poder exacerbado de partidos políticos y de los servidores públicos que ocupan los puestos de representación popular. Es decir, las objeciones se refieren más a la ontología del sistema actual, caracterizada de manera general en el capítulo tres, *in fine*. Pero, las condiciones actuales del sistema no pueden servir de objeción a los planteamientos de esta, ni de ninguna de las obras de investigación que se desarrollen en este país, pues la investigación busca exactamente, revertir las condiciones actuales que limiten, el ejercicio pleno y generalizado de los derechos humanos; persigue, eliminar las condiciones patológicas del sistema para obtener el bien común de todas las personas y no solamente de los servidores públicos, a través del poder que detentan y que les cede el pueblo.

Entonces, a pesar de intentar ser *radical*, en realidad se emplean sólo, referentes constitucionales: soberanía popular, democracia, favorecer a la persona, etcétera. Apelamos; admitiendo que se puede parecer ingenuo; a que la Constitución y los principios que contiene, pueden ser aplicados a cabalidad, sin que lo impidan los entes poderosos que dominan el sistema electoral, y en general el sistema de gobierno. Con esos referentes, apelamos también a la racionalidad de las personas, pues esta característica es la que otorga la denominación de

²⁴⁴ Aunque la caracterización correcta tendría que ser la de improbables.

persona; y aunque también se nos puede calificar de ingenuos, esto se rechaza de manera categórica.

Expuesto lo anterior, estas son las dos opciones que se plantean. Una de las opciones es la siguiente: en caso de que en la elección gane el voto reivindicatorio, se debe repetir la elección, convocar a una nueva elección a celebrarse en una fecha próxima²⁴⁵. Los candidatos, deberían ser distintos a los registrados para la primera vuelta, puesto que si la mayoría de la gente determina que los candidatos que compiten *no cumplen sus expectativas*. No podrían ser candidatos de nuevo, puesto que la gente ya los ha descalificado.

Sin embargo podría admitirse, que los mismos candidatos fueran registrados de nuevo para la misma elección, considerando que es posible, que la repetición en la designación, lo relegue del todo, en las posibilidades de ganar en las nuevas elecciones, puesto que si ya fue descalificado en una *primera vuelta*, no pudo haberse vuelto un candidato idóneo para las nuevas elecciones. Aunque también es posible que al repetir como candidato, obtenga ventaja de la campaña que ya realizó, puesto que si otros partidos registran a nuevos candidatos evidentemente, estos tuvieron menos tiempo para hacer una campaña.

Desde luego, se plantea como uno de los objetivos del *voto reivindicatorio*, que los candidatos y sus partidos eleven el nivel de sus propuestas y de sus campañas. Entonces si el candidato y su campaña, ha sido ya desaprobado por el electorado, no tiene sentido que se admita que se registre de nuevo, porque esto generaría conformismo de los candidatos. Si todos vuelven a registrarse, se vuelve inútil el *voto reivindicatorio*, porque los mismos candidatos solicitarían nuevos registros, *ad infinitum*, y es posible que, permanezca el puesto; del mismo modo, al infinito; sin designación de la persona que lo ocupará. Entonces se propone que

²⁴⁵ Convendría una temporalidad similar a la de las segundas vueltas electorales que existen en algunas legislaciones, de países de América latina, como Colombia y Argentina.

no sea posible repetir, para esa elección, el registro de aquellos candidatos que perdieron frente al *voto reivindicatorio* en la primera elección.

La propuesta entonces, es que los candidatos que hayan perdido frente al *voto reivindicatorio*, pierdan también, la oportunidad para registrarse como candidatos para el mismo puesto de representación popular, al menos por ese proceso electoral. En consecuencia, deberán registrarse nuevos candidatos, quienes deben estar compelidos, a elevar el nivel de sus propuestas en beneficio de las personas, y aproximarse a estas de una manera seria, decidida y comprometida.

Imaginamos²⁴⁶ que, es más fácil hacer campañas publicitarias a través de contaminantes pendones publicitarios, volantes; con la producción y transmisión de *spots* que, en general insultan la inteligencia de los electores o que recurren a recursos mercadológicos de identificación con el *consumidor*²⁴⁷ que desdeñan los principios de la democracia; con la repartición de artículos promocionales utilitarios;²⁴⁸ o con bailes gratuitos amenizados por la banda musical más popular del momento; etcétera, o cualquier otro *medio*;²⁴⁹ sin embargo, consideramos que

²⁴⁶ Conclusión que se alcanza derivada del hecho que todos los candidatos buscan la simpatía de los electores del mismo modo.

²⁴⁷ Nos referimos al elector, sin embargo en las campañas electorales se les trata como *consumidores*. Sobre el mismo tema, Issa Luna Pla, ha establecido la diferencia que existe entre, *publicidad y propaganda política*; mientras que la primera está dirigida a los consumidores, para la oferta de bienes y servicios, y reconoce como autoridad responsable en la materia a la Procuraduría federal del consumidor (PROFECO), agregaríamos a la Comisión para la Prevención contra riesgos sanitarios (COFEPRIS); La segunda es decir la *propaganda política*, está dirigida a los ciudadanos y la sociedad en general, para la promoción del voto informado, la equidad política, y la autoridad en la materia el INE. Las leyes regulatorias de ambas categorías de anuncios, también son diversas, la *publicidad*, se regula, por la ley general de salud, la ley federal protección al consumidor; la *propaganda política*, se regula por lo dispuesto en la CPEUM y la LGIPE. *Cfr.* Luna Plata, Issa, “El boom de los *spots* en México: ¿Qué voto promueven?”, en Ackerman, John (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 227. Con la comparación, se busca hacer clara una diferencia central, no puede tratarse a los electores como meros consumidores, como se hace con las campañas electorales actuales.

²⁴⁸ *Cfr.* artículo 209, numeral 3 de la LGIPE

²⁴⁹ *El fin justifica los medios*, expresión atribuida a Maquiavelo, aunque en realidad no se desprende de manera textual del contenido de su obra. La construcción que entraña la frase, no se trata en realidad de una fórmula propuesta por Maquiavelo, sino que se deduce de las puntuales descripciones, que de los gobernantes, realiza en su obra

es de mayor utilidad para la democracia y de mayor beneficio de las personas, una campaña electoral que se aproxime a éstas para conocer sus necesidades; a partir del conocimiento y comprensión de estas necesidades, realizar propuestas y ofertas electorales, que sean acordes con las expectativas reales de las personas.

El asunto de la propaganda electoral, corresponde a un tema, cuyas características merece un desarrollo particular, pero es propicio comentarlo desde ahora, puesto que como ya hemos adelantado, el objetivo del *voto reivindicatorio*, es, por un lado darle efectos jurídicos a la voluntad de los electores que votan por *ninguno* y con esto impulsar a los candidatos a hacer un *mejor trabajo* para obtener la simpatía del electorado. Con hacer un *mejor trabajo*, se considera un tipo de campaña electoral, empática con las personas y que el nivel de las propuestas corresponda a esta empatía, dando por hecho que las propuestas formuladas de esta manera, producirán funcionarios públicos y gestiones de gobierno, que sean empáticos con las necesidades y expectativas de las personas que forman la sociedad.

Sabemos que dadas las circunstancias actuales, los partidos políticos y sus candidatos, podrían entender hacer un *mejor trabajo*, como, recurrir a más y diversas pueriles estrategias electorales, como más compra de votos, más bailes populares, más basura²⁵⁰ propagandística, etcétera; para conseguir la preferencia electoral. En realidad se busca todo lo contrario, menos artimañas electorales, y en su lugar, *mejora de las propuestas* para las gestiones de gobierno, en beneficio de la persona. *Mejora de las propuestas*, no significa tampoco, crear propuestas imposibles, inviables o improbables de realizar, sino, lo opuesto, las propuestas deben apelar a la inteligencia de las personas y no tratar de burlarla.²⁵¹

²⁵⁰ Puede entenderse en cuanto al fondo del mensaje, como a la basura que materialmente se generará, con la impresión de la *publicidad electoral*.

²⁵¹ Convendría un censor, que califique la veracidad y viabilidad de las propuestas. Por ejemplo un candidato no podría proponer que una vez electo, pagara un salario mínimo a las personas, si esto es inviable o imposible de acuerdo a la planeación presupuestal

Entonces, los candidatos que pierden ante el *voto reivindicatorio*, no pueden registrarse como nuevos candidatos para la misma elección. Los nuevos candidatos que obtengan registro, deben mejorar sus propuestas para convencer a aquellos que votaron por *ninguno*, en la nueva elección que se realice para el encargo de representación popular específico, y sólo hasta que el nivel de las propuestas se eleve y se obtenga la mayoría, el puesto de representación popular podrá ser ocupado.

Como medida de control, deberán celebrarse tantas elecciones para el cargo sometido a elección, como sea necesaria. En realidad esto parecería todo lo contrario a una medida de control, puesto que no parece viable que el encargo de un puesto de representación popular pudiera encontrarse vacante e indefinido, con la posibilidad de permanecer de este modo de manera indefinida. Como exprese con anterioridad, la formulación de este mecanismo de *voto reivindicatorio*, apela a la existencia o concurrencia de circunstancias que en estos tiempos parecen ausentes, pero se apela a ellas, no con ingenuidad idealista, sino con la convicción de que las personas pueden hacer probable lo improbable, sobre todo si esto es en su beneficio.

Entonces, ante la probabilidad de indefinición, debo primero destacar que la racionalidad de la persona, rasgo que la distingue, resolverá la cuestión, como ahora se expone. Primero, el puesto vacante debe ser ocupado de manera provisional, por persona designada por el INE o en su caso por el Congreso de la Unión; designación que no debe atender a repartición de cuotas partidarias, sino a un proceso de designación que valore el perfil del aspirante²⁵² que se convertirá en *funcionario público interino*²⁵³, esta designación deberá hacerse, luego de la primera

²⁵² Se propone que el método de designación sea similar al que se desarrollará, para la designación de candidatos, con la propuesta de eliminación de partidos políticos, que se incluirá en el presente capítulo.

²⁵³ Su situación laboral, debe definirse, tal como el de un trabajador de obra determinada, cuyo fin del encargo será con el otorgamiento de la constancia de mayoría al candidato que contendió por ocupar el puesto de representación popular. Debe tenerse en cuenta, también que, deben establecerse los suficientes mecanismos de control para que el puesto interino, no signifique un

repetición de la elección, si el resultado, de nuevo no otorga la mayoría a uno de los candidatos registrados.

Son posibles, diversos escenarios, que el interino lo haga tan bien, que las propuestas, de los candidatos que siguen conteniendo, sean débiles frente una adecuada gestión del interino. El otro escenario es que una mala gestión del interino oriente la preferencia por uno de los candidatos. Este podría ser el medio de control, para que el encargo de representación popular no quede sin ser ocupado por un representante de la voluntad popular de manera indefinida. El cambio del interino podría ser propuesta a través de consulta popular, para decidir si o no, se le destituye, y se abra un nuevo procedimiento de designación.

Pueden existir tres objeciones: *Falta de representación, encarecimiento de las campañas, y sabotaje al gobierno a través de las elecciones*, que en realidad significa inconformidad con todo el sistema. Respecto de la primera, la *falta de representación*, es claro que un mecanismo que coloque a un servidor público interino, cuyo puesto es de representación popular, contraviene la base democrática de nuestro sistema de gobierno. La designación de un *servidor público interino*, es simplemente una medida de control de emergencia, es decir, el propósito de tal figura, es únicamente para atender una situación que es probable, de manera extraordinaria.

La intención del *voto reivindicatorio*, es introducir un ajuste²⁵⁴ al sistema electoral, esto es, después de algunas elecciones, donde el *voto reivindicatorio* gane por mayoría, se establecerá un nuevo orden o una nueva tendencia, en que los candidatos mejoren sus propuestas y gestiones, por lo que en el largo plazo, el

periodo fugaz que aliente a los *funcionarios públicos interinos*, a involucrarse en, actos de corrupción para obtener recursos de manera ilícita. Aunque estas conductas, están tipificadas en el Código penal, estas conductas siguen siendo llevadas a cabo por algunos funcionarios públicos en ejercicio de funciones.

²⁵⁴ Un, *golpe de timón*, como se diría coloquialmente.

voto reivindicatorio no ganará en la elección, y por supuesto no será necesario tampoco la designación de un *servidor público interino*.

Podría objetarse esta propuesta, pensando que, al repetir la elección, esto produciría, nuevas campañas electorales con el gasto económico que estas campañas representan, y el desgaste que también significan para la sociedad. Esta objeción, se plantea, considerando el actual estado de las cosas respecto al rubro de las campañas electorales, que como anticipábamos constituyen todo un tema. La propuesta de *voto reivindicatorio*, debe acompañarse de una nueva regulación en las campañas electorales. No basta establecer sanciones para quien viole las disposiciones en materia de propaganda,²⁵⁵ topes en los gastos de campaña,²⁵⁶ pues como vimos antes, las sanciones no cumplen con el propósito de inhibir la conducta, sino que incluso, el monto de la sanción monetaria²⁵⁷ puede estar calculado dentro del costo de la *publicidad electoral*. Entonces, como sostuve antes, las propuestas no pueden ser derrotadas por condiciones que son susceptibles de cambio. Promover debates, para privilegiar el intercambio de ideas y la comparación de los candidatos para el cumplimiento de la cuarta regla, puede ser un comienzo. Como vimos, aumentar los debates para la elección presidencial de 2012, fue una petición que se hizo, planteando que, en mayor beneficio a la persona

²⁵⁵ Cfr. artículo 208, numeral 6, de la LEGIPE.

²⁵⁶ Cfr. artículo 243, de la LEGIPE.

²⁵⁷ Empleando un ejemplo simplista: si un anuncio ilegal, cuesta, producirlo y transmitirlo, un millón de pesos, el partido político o candidato, tendría que prever, la posibilidad de la imposición de una multa por la misma cantidad. Costo total del anuncio ilegal dos millones de pesos. Algunos partidos y candidatos están dispuestos a asumir el costo, siempre y cuando esto les represente una mayor posibilidad para posicionarse mejor entre los electores. Desde luego no importa la violación al principio de equidad en las elecciones. ¿Es posible cuantificar el daño a la democracia tras la violación de los principios rectores del proceso electoral? La imposición de sanciones, merece atención para que consigan el objetivo de inhibir la conducta, de nada sirve la imposición de sanciones pecuniarias, a los partidos, si el *pecunio*, proviene de quien exige el pago de la sanción. La sugerencia es que, las sanciones no se cuantifiquen en pesos, sino en cantidad de votos. Es decir, en caso de una violación a la CPEUM y la LGIPE y demás disposiciones aplicables, el partido o candidato deberá, ser sancionado con el retiro de determinada cantidad de votos, para la elección próxima siguiente a la comisión de la conducta infractora, pues dichos votos fueron obtenidos, mediante la violación de los principios rectores.

debían de celebrarse más de dos debates, pues la ley no señalaba como limitativo el número de al menos dos debates.

Respecto a la objeción, respecto a un posible *sabotaje*, se hace referencia a lo siguiente. Es una probabilidad que, las personas voten por ninguno siempre, como una reivindicación política de inconformidad permanente; tal circunstancia, no se aprecia como necesariamente adversa, pues impulsaría un cambio en el actual sistema electoral. El mecanismo de *voto reivindicatorio*, se ha planteado, acompañado de un *seguro* para evitar que la administración pública, deje de operar, la designación del INE de un *funcionario público interino* es una medida emergente para el escenario de falta de designación popular. En apariencia, un gobierno con designación interina, puede lucir como no democrático, pero no es así, puesto que las personas, democráticamente han decidido votar por ninguno, y esto representa una decisión democrática.

El triunfo permanente del *voto reivindicatorio*, podría suponer la falta de decisión sobre quien fungirá como funcionario público para el puesto específico, pero esto no puede considerarse como un sabotaje, pues tal decisión se lleva a cabo a través de un mecanismo institucional, y sigue siendo una decisión de los votantes de optar por una opción distinta a los partidos políticos y sus candidatos, sus propuestas o la falta de estas. El *triunfo permanente* del *voto reivindicatorio*, significaría también *la derrota permanente* de los partidos políticos y sus candidatos tradicionales. Entonces, tal circunstancia impulsaría un cambio en el actual sistema electoral, el cambio consistiría en que las personas votarían por personas, sin la necesidad de partidos políticos intermediarios. Un cambio, en el sistema electoral que sea impulsado por una vía institucional como lo sería el *voto reivindicatorio*, es preferible²⁵⁸ a un cambio que se imponga por la fuerza por un movimiento popular,

²⁵⁸ Aunque es preferible, no quiere decir que el movimiento de fuerza sea ilegítimo, en la historia de México y del mundo en general, los grandes cambios han sido conseguidos a través del uso de la fuerza. Sin embargo estos movimientos de *fuerza*, en general suponen el sacrificio de vidas humanas. Podemos preferir que los cambios sean graduales y sin los costos descritos; sin embargo, eso depende de la efectividad de los cambios sugeridos, y de la resistencia de aquellos a quienes conviene que las cosas se mantengan en el estado actual; por lo que la latencia de un movimiento

que surja motivado por la insatisfacción actual del pueblo y su derecho inalienable alterar o modificar la forma de su gobierno.

Lo hasta aquí propuesto, apela a la existencia de condiciones que, quizás, ahora mismo no concurren. Por lo que entonces, debo plantear una propuesta que sea menos aspiracional. Una propuesta moderada, admite algunas de las características del actual sistema electoral. Al ser *moderada*, no se plantea como una propuesta que tolere, la problemática del actual sistema electoral y que entonces no genere ningún cambio, y en consecuencia los actores del sistema electoral sólo busquen adaptación para continuar con la simulación democrática. Al ser *moderada*, únicamente se plantea con menos severidad, aunque busca un cambio, éste será gradual, pero tiene los mismos objetivos.

Un escenario adicional a los tres descritos, podría ser la pérdida de interés en la elección que se repita de manera indefinida, teniendo que convocar de manera indeterminada a los electores a participar. El exceso de participación, produce el fenómeno que Dahrendorf, llamo del ciudadano total, puede tener como efecto la saturación de la política y el aumento de la apatía electoral.²⁵⁹ Es decir es probable que si en la primera elección, en la que gano el *voto reivindicatorio*, voto el 70% del padrón electoral, en la posible décima vez que se repita la elección tan sólo acuda a votar el 20% de los electores, circunstancia que debe evitarse con las medidas que se describen.

En 2005, el diputado Rafael García Tinajero Pérez, en nombre de la diputada Eliana García Laguna, del grupo parlamentario del PRD presentó una iniciativa de reforma que proponía darle efectos al voto que se realizaba en blanco. En esencia la iniciativa proponía, que en caso de un triunfo del voto en blanco,

de fuerza existe, sin que esta opción sea censurable, pues la historia nos demuestra que así se han logrado los cambios de fondo.

²⁵⁹ Dahrendorf, R., *Il. cittadino totale*, Turín, Centro de investigación y Documentación Liugi Einaudi, 1977, pp. 35-59, citado por Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3a. ed., 8a reimpresión, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de cultura económica, 2014, p. 33

debía repetirse por una vez la elección en los siguientes noventa días naturales, y que los partidos políticos podían volver a registrar a los mismos candidatos.

Es decir, le daba efectos al voto por ninguno, en la primera elección, pero se los quitaba para la siguiente. Aunque se reconoce el valor de la iniciativa, en realidad esto sería mera simulación, pues no importa que en la primera elección ganara el voto en blanco, pues todo continuaría igual para la siguiente elección. En realidad el voto por ninguno en la iniciativa seguía sin efectos, pues únicamente quedaría como dato histórico, el de la elección en que todos los partidos perdieron en una especie de primera vuelta electoral, pero tal circunstancia no motivaría ningún cambio.

Para darle efectos, dentro de la propuesta de *voto reivindicatorio* que se refiere a un voto por ninguno de los candidatos registrados, con efectos vinculantes y no exista la posibilidad de repeticiones indeterminables que ausenten a las personas del ejercicio democrático; sugiero que en tales condiciones se lleve a cabo la repetición de la elección hasta tres veces. Si en las tres ocasiones triunfa el *voto reivindicatorio*, el interino ocuparía de manera definitiva hasta el final de la gestión. Como mencionamos sigue siendo una decisión tomada democráticamente.

Una medida que podría estimarse viable en lugar o en adición de la sugerida en el párrafo anterior, es la que ahora se explica. Después de una elección en que el *voto reivindicatorio* triunfe; para la siguiente elección, podría considerarse como ganador a aquel candidato cuyos votos recibidos, superen a la cantidad de votos reivindicatorios de la primera elección.

En general sin la calificación de moderada o radical del tipo de propuestas, pues considero que el calificativo, depende en todo caso del posible lector. El objetivo es: propiciar un cambio en el actual sistema electoral, impulsar un cambio en la calidad y viabilidad de las propuestas de los partidos políticos y sus candidatos, y demás beneficios que se han tratado de destacar en el apartado.

Considerando que las aportaciones que se realizan en el presente capítulo no se tratan en realidad de iniciativas de reforma, únicamente mencionare que es necesario reformar:²⁶⁰ el artículo 291 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que considera como *voto válido* la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, y que considera como *voto nulo*, cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada, y que los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado.

Así, el *voto en blanco, o reivindicatorio*, como sugiero que se denomine; se lleva al siguiente nivel, deja de ser un acto de protesta para convertirse en un medio de participación política efectiva. En el sistema electoral actual, las reglas están dadas y hay que votar por una de las opciones; se admite, ese es el convencionalismo institucional vigente. Sin embargo, como las reglas en tales términos, han dejado de ser efectivas, para lograr representatividad y para promover mejores gestiones gubernamentales, se debe impulsar un cambio, que incluya a todas las opiniones y preferencias.

Con la inclusión del *voto reivindicatorio*, en la legislación electoral vigente en México, se busca acabar con el sistema de voto por el menos peor; *el voto por el viejo por conocido*; y acabar con elecciones donde no participa el total de la gente inscrita al padrón electoral.²⁶¹ Pasar de un sistema electoral, que hace lo mínimo para seguir aparentando democracia, a un sistema electoral incluyente de todas las voces. La inclusión y la promoción del voto, no se logra con promocionales que regañen, insulten o discriminen a la gente que por convicción no desea votar; se logra a través de la instrumentación de medios de participación que sean

²⁶⁰ Debe ser modificado en primer lugar, para considerar como válido el voto hecho por candidatos independientes registrados, de acuerdo a la CPEUM, artículos 35, fracción II; 116, fracción IV, incisos e) y o); 122, apartado c base primera fracción V, inciso f), en relación con los artículos, 3, inciso c) 7 párrafo 3, y demás relativos de la LGIPE

²⁶¹ El porcentaje de personas que voto en la elección para designar presidente de la república, fue de 63.08%. Cfr. <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>, consultado el día 25 de febrero de 2015.

representativos de convicciones diversas, a la mediocridad de los partidos políticos.

Se estima que es un mecanismo claro, pues se realiza del mismo modo que como ahora se vota, incluyéndose como opción política dentro de la boleta electoral; toma en cuenta el contexto, el movimiento anulacionista de 2009 y de años anteriores, movimiento que sigue vigente en 2015, sin que aún se advierta su influencia en los resultados oficiales, por tanto se estima como apropiado para los tiempos históricos que se viven. No se subestima ni orienta al elector, le ofrece una opción adicional para elegir, votar por *ninguno* es una decisión igual a votar por alguno de los candidatos. Es incluyente, pues aparece como opción para todos los votantes. Su viabilidad financiera se sustenta en que, sólo se incluye en la misma boleta que ya se usa para la elección, y se sugiere que el triunfo del *voto reivindicatorio*, no signifique un aumento a los recursos que se otorguen a los partidos, sino que los métodos de propaganda política sean eficientes, sin que esto eleve el costo. Son legítimos los resultados, pues surgen de la decisión de los electores y toma en cuenta contingencias inusuales, como la indefinición en la designación del funcionario público, Sobre todo, alienta un sistema competitivo y de mejora de los partidos políticos. Así, estimamos cumplida la lista de control de la enciclopedia electoral, lo cual refuerza la viabilidad de la propuesta.

II. AMPARO ELECTORAL

Desde el desarrollo del capítulo dos del presente trabajo, se anticipaba el tema de la exclusión de los derechos políticos como garantías individuales, y la improcedencia²⁶² del amparo en contra de las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la exclusión consistía en un argumento topográfico, los derechos políticos no se encontraban previstos en el capítulo uno de la CPEUM, por lo que no podían ser considerados como garantías individuales. En el mismo capítulo dos, aludimos un cambio de paradigma, respecto

²⁶² Cfr. artículo 61, fracción IV de la LAmp.

de los derechos políticos como garantías individuales. Aunque el cambio de paradigma, sobre esta exclusión venía abordándose ya en algunas tesis aisladas, en las que se sostenía, básicamente, que los derechos políticos se trataban de derechos humanos, y que las garantías individuales tenían la misma consideración de ser derechos inseparables del hombre, siendo obvia la conclusión. El punto final a la disertación, fue colocado con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, se modificó la denominación del capítulo I del Título primero, cambiando de; *De las Garantías individuales*, por, *De los derechos humanos y sus garantías*. Esta reforma, trajo la abrogación de la ley de amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, y claro está, la expedición en la misma fecha de una nueva ley de amparo, que recoge la motivación de protección de los derechos humanos.

Con las reformas, el juicio de amparo deja de ser *juicio de garantías*, para convertirse en *juicio de derechos humanos*. Los derechos políticos, son derechos humanos; el juicio de amparo tiene por objeto resolver controversias, por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos; *ergo*, el juicio de amparo debe ser procedente para la defensa de los derechos políticos.

Aprovechando la reforma y el énfasis que la misma coloca, sobre puntos de suprema importancia para el país y para el desarrollo de esta investigación, nos hemos adelantado, desde capítulos anteriores, a sostener que el amparo debe ser procedente contra las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dicha posición se asume, en términos de lo dispuesto por el artículo 1o de la CPEUM, el artículo 1o de la LAmp, así como los artículos revisados en el subcapítulo del capítulo dos de la presente investigación denominado *IV. DERECHOS HUMANOS EN MATERIA ELECTORAL INTEGRADOS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, en los que se alude, como el título lo sugiere, a derechos humanos en materia electoral.

El artículo 1o constitucional, integra los derechos humanos de los que México es parte, como insertos a la letra; el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que los tribunales resolverán las controversias suscitadas por normas actos u omisiones que violen los derechos humanos; el numeral 1º de la ley de amparo, sostiene en su fracción I, que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos, y las garantías otorgadas para su protección por la CPEUM, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Enfatizamos, los derechos políticos son derechos humanos, tal como se ha demostrado.

Con lo hasta aquí comentado, de manera simple se puede concluir que los derechos políticos, pueden ser reivindicados por la vía de amparo. Sin embargo, existen en el sistema judicial mexicano, disposiciones que expresamente niegan la procedencia del amparo en materia electoral, es decir en materia de derechos políticos. Actualmente, el amparo es improcedente contra las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien se encarga de la jurisdicción especializada en materia electoral, prevista en el artículo 41 fracción IV de la CPEUM.²⁶³ La influencia de esta jurisdicción especializada, se advierte en otros artículos de la CPEUM y en la ley de amparo.

La *jurisdicción especializada*, y la improcedencia del amparo, se sostienen en un criterio, del designado presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1878, Ignacio Luis Vallarta, quien estimo que las facultades de la SCJN, no podían extenderse a resolver cuestiones políticas.

²⁶³ “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.”

El artículo 61 de la ley de amparo, en su fracción IV, previene que el amparo es improcedente contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reproduce un atavismo de la vieja ley de amparo. Desafortunadamente, el mismo atavismo se encuentra en el artículo 107 de la CPEUM, donde señala que las controversias, de las que habla el artículo 103 del mismo ordenamiento, se sujetarán al procedimiento del juicio de amparo, *con excepción de la materia electoral*. Es un atavismo, pues se encuentra fundada la improcedencia, en un criterio asumido en el siglo XIX, desacorde con el contexto mundial legal del siglo XXI. En el contexto legal actual, la improcedencia, se opone al resto de lo dispuesto en la CPEUM, particularmente a su artículo 1o, respecto de la defensa de los derechos humanos.

En relación con lo anterior, debe tenerse en cuenta también que, el artículo 99, de la CPEUM preceptúa, en términos generales, que al Tribunal Electoral le corresponde *resolver en forma definitiva e inatacable*, en los términos de la Constitución y según lo disponga la ley, los asuntos relativos a la materia electoral,²⁶⁴ con excepción de lo previsto en la fracción II del artículo 105²⁶⁵ Constitucional. El referido, artículo 105, en su fracción I, dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

²⁶⁴ Lo que se define como materia electoral, no se refiere a un universo amplio de supuestos sino únicamente los supuestos señalados con precisión en la propia constitución en el artículo de referencia y que a su vez se considera en la Ley General del sistema de medios de impugnación en materia electoral. La precisión anterior se realiza, debido a que, parte del problema que se ha planteado, es la imposibilidad de impugnar determinados actos que deberían considerarse como *materia electoral*, y que se encuentran excluidos del sistema de medios de impugnación en la materia; además claro, de la imposibilidad de las personas, para presentar dichos medios de defensa. No se omite la existencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano previsto en el artículo 79 de la LGSMIME, el cual puede promoverse por la persona, sin embargo, los supuestos de procedencia son tal limitados, que en realidad se convierte en el ejemplo adecuado para ilustrar, la opinión vertida en la presente nota.

²⁶⁵ Dicha fracción se refiere a las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución; agrega la misma fracción que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en ese artículo.

Se advierte que las resoluciones del TEPJF, no pueden ser atacadas, es decir, no admiten recurso, ni pueden ser revisadas por ningún otro Tribunal, ni por la SCJN. Entonces el TEPJF, es como la Suprema Corte de la materia electoral. Estas disposiciones, constituyen también una antinomia contra los mismos artículos 1o de la CPEUM y de la LAmp, y aparentemente también lo sería con el sistema judicial y la división de poderes, dispuesto en la misma constitución. Se estima entonces, a partir de las consideraciones expuestas, que nos encontramos, frente a una antinomia, misma, que puede resolverse con el principio pro persona.

El planteamiento de la antinomia, y la sugerencia de procedencia del amparo, se realiza tomando en cuenta, además, lo previsto en el artículo 8o de la DUDH y el artículo 23 de la CADH. Ambos artículos aluden al derecho de la persona a un recurso efectivo que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la ley, la Constitución o las convenciones internacionales. Cuestionamos, que un recurso²⁶⁶ que es resuelto por un sólo Tribunal resulte efectivo, puesto que la falta de revisión²⁶⁷, genera; en las resoluciones, de cualquier tribunal, no sólo del electoral; violaciones a los principios de exhaustividad y congruencia,²⁶⁸ que deben observar todas las sentencias, esto debido a que la falta de posibilidad de una revisión posterior, genera resoluciones que no observan los principios rectores en la materia electoral, y demás vicios que pudieron advertirse en el capítulo tres, ya que no importa que se resuelva, es inatacable. Entonces, la procedencia del juicio de amparo contra estas resoluciones, mejoraría el nivel de estas resoluciones, o en su caso las dejaría sin

²⁶⁶ Específicamente cualquiera previsto en la LGSMIME

²⁶⁷ No en el sentido de un recurso judicial denominado de esa manera si no en alusión a la definición de la palabra revisar que de acuerdo con el diccionario de la Real academia de la lengua española, se refiere a: “someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo”, <http://lema.rae.es/drae/?val=revisi%C3%B3n>. consultado el 25 de abril de 2015.

²⁶⁸ Cfr. jurisprudencia 28/09 rubro “Congruencia externa e interna. se debe cumplir en toda sentencia”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

efectos por violación a derechos humanos por no apegarse a los principios constitucionales rectores en materia electoral.

Vimos en el primer capítulo, que el principio pro persona se trata de un principio de interpretación que establece que se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos de la persona; e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Dicho principio, está previsto en el segundo párrafo del artículo 1o, de la CPEUM, y orienta una parte muy importante de esta investigación.

Clasificamos *modalidades* de uso del principio pro persona. Ahora, destacamos la modalidad que se denominó como, *la preferencia de normas del principio pro persona; la aplicación de la norma más protectora*. Bajo la modalidad de *aplicación de la norma más protectora*, el juzgador debe seleccionar de entre al menos dos normas que puedan aplicarse a un supuesto, la que ofrezca mayor protección a la persona o aquella especializada en la protección de los derechos humanos.

Entonces, constitucional y legalmente, tenemos el juicio de amparo, para la protección de derechos humanos, entre estos los derechos políticos. Por otro lado tenemos disposiciones constitucionales y legales, que declaran la improcedencia, del juicio protector de los derechos humanos, en materia electoral, es decir la relacionada con los derechos humanos políticos. A favor de la persona, el juicio de amparo debe ser procedente en la materia electoral y contra las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo con la aplicación de la norma más protectora, con relación al principio pro persona, el amparo debería ser procedente contra las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consideramos, que debe conocer de dicho amparo el máximo Tribunal

constitucional del país y cabeza del Poder Judicial de la Federación. El cual tiene entre sus responsabilidades defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mantener el equilibrio entre los distintos poderes y ámbitos de gobierno, a través de las resoluciones judiciales que emite; además de solucionar, de manera definitiva, asuntos que son de gran importancia para la sociedad²⁶⁹. Tribunal que es único en México, toda vez que imparte justicia en el más alto nivel, es decir, el constitucional, no existe autoridad que se encuentre por encima de ella o recurso legal que pueda ejercerse en contra de sus resoluciones²⁷⁰; es decir la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 94 de la CPEUM, jerarquiza²⁷¹ a los tribunales del país, y el TEPJF, se encuentra en segundo lugar de la jerarquía; obviamente, la SCJN, es jerárquicamente superior al Tribunal electoral, entonces, sus resoluciones deben ser revisadas por el máximo Tribunal.

Nuestro sistema judicial se estructura judicialmente, con la SCJN en la máxima jerarquía, cuyas resoluciones son inatacables, ese medio de control es admisible para dar definitividad a la impartición de justicia, pero ¿Por qué deberían considerarse las resoluciones del TEPJF como inatacables?, el TEPJF, no puede ser tratado como homólogo de la SCJN, por la mera prevalencia de un criterio decimonónico. La Suprema Corte, debe ser el único órgano impartidor de justicia con resoluciones inatacables, pues así sería congruente con el actual sistema judicial y de gobierno, previsto en la CPEUM.

Es cierto, que la materia electoral, tiene previstos medios de defensa constitucionales, por la *jurisdicción especializada* en materia electoral que ya aludimos. Como vimos, en el capítulo tres, los recursos previstos en la LGSMIME,

²⁶⁹ Cfr. Santos, Verónica, et. al., *Anuario estadístico judicial 2008*, México, Asociación mexicana de impartidores de justicia, 2010, p.33.

²⁷⁰ La descripción completa conjunta aparece de tal manera en el apartado *¿Qué es la SCJN?*, del portal electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Paginas/Que_es_la_SCJN.aspx , consultado el 25 de abril de 2015.

²⁷¹ La misma jerarquía se reitera el artículo 1o de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación

excluyen, en general, a las personas como entes legitimados para promover; con excepción del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; y están legitimados partidos políticos y candidatos.²⁷² Los supuestos de procedencia del juicio, en que está legitimada la persona, son limitados; refiriéndose sólo a la defensa del derecho a votar²⁷³, ser votado y asociarse pacíficamente. Pero aun cuando los supuestos fueran amplios, un recurso efectivo, se logra con un recurso que pueda someterse a la revisión de un tribunal de alzada como lo es la SCJN. Por lo que la existencia de una *jurisdicción especializada*, no se opone con la sugerencia del juicio de amparo en materia electoral.

1. *Interés legítimo de la persona*

Como parte del marco descriptivo de esta investigación, fueron analizadas, resoluciones del IFE y del TEPJF: la relativa a la solicitud al IFE de celebrar 12 debates y los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, relacionados con tal solicitud; así como el dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo del año 2006; y la sentencia del juicio de inconformidad SUP-JIN-359-2012, promovido contra la calificación jurisdiccional de validez de la elección presidencial de 2012.

Aprovechando el desarrollo que sobre cada tema se desarrolló en su apartado específico, no se reproducirá aquí la descripción puntual de cada asunto. Podemos decir, en general, que demostrada la violación a los principios rectores en materia electoral, el TEPJF, sostuvo argumentos sin referente constitucional, legal o incluso jurisprudencial, para declarar la legalidad de las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, como parte de la simulación democrática, que lleva

²⁷² No omitimos que se tratan de personas, pero cuando aludimos, *en general*, nos referimos a las personas que sin ser candidatos, forman parte también del sistema electoral, sólo como votantes.

²⁷³ Votar como el mero acto de depositar la boleta en la urna, pero no se refiere a los principios rectores, en cuanto a hacerlo de manera libre, informada, etcétera. Es decir, a través de este juicio no se logran procesos electorales en un marco de legalidad y respeto a los principios rectores; sino únicamente vencer algún tipo de impedimento que le impida al ciudadano realizar el voto, como no estar en el padrón electoral por ejemplo, o algún otro impedimento similar.

a cabo de manera sistemática. Del mismo modo sobre la solicitud de doce debates, se dijo que, a favor de la persona, se prefería la difusión de *spots*, en lugar de la celebración de más debates, con la convalidación del TEPJF.

Es claro que, en principio, estos son ejemplos de actos que deberían ser revisados por la SCJN, contra este tipo de resoluciones es que sugerimos la procedencia del amparo. Se apela, evidentemente que la SCJN, no reitere, la simulación de democracia, que mantienen las instituciones actuales del sistema electoral, la sugerencia del amparo del conocimiento de la SCJN, es un llamado a la asunción de la responsabilidad que, como uno de los poderes de la federación, detenta, es una llamado al Máximo Tribunal, al encargado de la salvaguarda de la constitución, para hacerla valer, en particular respecto al nuevo contenido, en materia de derechos humanos y de preferencia a lo que más favorezca persona.

La propuesta, no puede quedarse al nivel de dar un nuevo recurso legal a candidatos y partidos políticos. La reivindicación de la persona, no se lograría de manera integral, si el amparo fuera un recurso contra las resoluciones dictadas dentro de un recurso previsto por la LGSMIME. Es por eso que considero, propicio destacar el interés legítimo, desde luego en materia electoral.

El artículo 107 de la CPEUM, preceptúa que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de *parte agraviada*, teniendo tal carácter, quien aduce ser titular de un derecho o de un *interés legítimo individual o colectivo*,²⁷⁴ siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Sostenemos entonces, que el elector puede ser parte agraviada, titular de un interés legítimo respecto de actos que violen los principios rectores en materia electoral, por tratarse de derechos reconocidos, al afectarse su esfera jurídica. La

²⁷⁴ *Cfr.* la disposición legal en el mismo sentido, artículo 5o, fracción I de la LAMP.

afectación puede consistir, en la realización de actos ilegales dentro de los procesos electorales, que afecten la calidad de la decisión del votante, lo que a su vez puede traer, falta de representación del ciudadano con sus representantes políticos, o la falta de legitimidad de sus gobiernos y el fracaso de la democracia, o la existencia de la democracia con adjetivos negativos. Al ser nuestro sistema de gobierno, uno basado en la democracia, todas las personas tenemos interés legítimo en que subsista la democracia lisa y llana.

Al principio del desarrollo de esta obra, fue necesario sustentar porque aludíamos a la reivindicación de la persona y no del ciudadano, dado que nos referimos a la cuestión electoral. Sostuvimos, con referencia a la obra de Ferrajoli, que primero se es persona y luego, se adquiere la cualidad de ser ciudadano, según la disposición constitucional, que establece los requisitos. Ahora retomando el mismo tema, podemos completar el tema, agregando que es la persona, cualquiera, la que tiene interés legítimo en la subsistencia de la democracia. Es decir, aun las personas que no votan por no cumplir con cualquiera de los requisitos, previstos tiene interés legítimo en la defensa de la democracia.

En este sentido, por ejemplo, incluso los menores tienen este interés legítimo²⁷⁵. Claro que entraña una cuestión complicada el discernimiento, de la cuestión relativa a la promoción de un amparo por una persona con interés legítimo para promover un amparo, que no cumple con los requisitos para votar. Pero bastaría, con que demostrara la existencia de un acto u omisión que violara algún derecho humano, para que se otorgara la protección federal, y revocara o suspendiera el acto u omisión, respecto de la cual se promueve el amparo.

Por ejemplo, en el sentido de lo expuesto, una persona podría promover un amparo contra una calificación de validez. Al no existir un recurso ordinario en la LGSMIME, que reconozca legitimidad de la persona que no sea candidato; el amparo tendría que promoverse contra dicha calificación de validez. Del mismo

²⁷⁵ Cfr. artículo 8o, de la LAmp

modo ocurriría, contra cualquier acto u omisión del INE, contra el cual no se tenga previsto algún recurso ordinario.

La propuesta, desde luego, no se plantea, como un recurso sólo para perdedores de la elección,²⁷⁶ sino como un recurso efectivo, para la defensa de los principios constitucionales rectores en materia electoral. Es necesario, como lo es en cualquier amparo, demostrar con argumentos efectivos, la violación al derecho humano específico. Es evidente también, que puede preverse, la promoción de millones de amparos, y una imposibilidad material para resolverlos todos, pero no puede contraponerse esto al interés jurídico, que, estimo, tienen todas las personas en la materia. Idealmente podría pensarse, en la conveniencia de acciones colectivas que signifiquen un menor trabajo, para los juzgadores. Sin embargo, el amparo de una sola persona, que demostrara, el agravio a sus derechos humanos en la materia tendría que ser suficiente, para revertir cualquier acto u omisión que este violando los derechos humanos y transgreda a la democracia, desde la celebración de más debates, a la declaración de nulidad de una elección, sea candidato o no; pues todas las personas tienen interés legítimo en la subsistencia de la democracia.

Respecto de la autoridad responsable, de acuerdo con el artículo 5 fracción II, podría ser incluso algún partido político, dependiendo del acto específico. Tema que por ahora no se desarrolla, pero que se encuentra vinculado con una nueva concepción del juicio de amparo.

La SCJN, antes del criterio de Vallarta, resolvía amparos en materia electoral, basados en el criterio de José María Iglesias, quien; con base a la principio de legalidad del artículo 16 de la constitución anterior a la que nos rige, específicamente respecto a lo relativo a que los actos son legales sólo cuando provienen de *autoridad competente*; construyó la tesis de la competencia de origen, que sustancialmente, sostenía que se podía revisar, a través del juicio de amparo,

²⁷⁶ Evidentemente, también tienen interés legítimo.

la legitimidad original de los nombramientos o de las elecciones de los servidores públicos. Este criterio, también decimonónico, es acorde con lo que hemos planteado en este apartado, es fácil proponer que volvamos a adoptar ese criterio, pero es más fácil, sostenerlo con el contenido constitucional vigente y el énfasis puesto en la importancia de los derechos humanos que realiza la propia Constitución. De lo contrario, corremos el riesgo de tener una constitución de avanzada, pero una realidad sin la misma característica.

Aquí hemos sugerido, que en base al principio pro persona, sea procedente el juicio de amparo en la materia. Aún con el mismo principio, sin considerarlo sólo como principio de interpretación, adaptándolo como un principio de actuación, la constitución y la ley puede reformarse para, hacer procedente el amparo en materia electoral, evitar la antinomia, y ajustar el sistema legal al contenido del párrafo tercero del artículo 1o de la CPEUM, que impone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

III. REIVINDICACIÓN DEL DERECHO ELECTORAL

El derecho electoral ha sido definido por Manuel Aragón como:

Conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados.²⁷⁷

Convendría agregar a la definición, que la finalidad del derecho electoral, es la de asegurar la legitimidad de las autoridades electas y la preservación de la

²⁷⁷ Aragón, Manuel, "Derecho electoral: sufragio activo y pasivo", en Nohlen, Dieter et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 178-197.

democracia; y, a propósito del tema, en beneficio de la persona. Considero que, se pierde de vista al tratar el tema del derecho electoral o el sistema electoral, en realidad estamos hablando de un conjunto de reglas y elementos que garanticen gobiernos democráticos. Al escribir sobre la reivindicación del derecho electoral, me refiero, entre otras cosas, a la importancia que tiene para la democracia.

El derecho electoral, se encarga de la democracia y de los derechos subjetivos y objetivos vinculados con este régimen de gobierno, que garantizan el establecimiento de gobiernos del pueblo por el pueblo y para el pueblo. A la definición citada, le falta el referente democrático que aquí se agrega, sin embargo sirve como punto de partida para el desarrollo de lo que aquí se plantea.

Advertimos en capítulos antecedentes, que existen consideraciones y principios aplicables a otras ramas del derecho, que se han adaptado al derecho electoral, de manera forzada e inadecuada, principalmente para evitar declarar la nulidad de elecciones ilegales. También, se realizó la descripción de la aplicación de multas a partidos políticos, y la ineficacia de estas multas para inhibir la conducta ilegal de los partidos. Entre otros principios, se han utilizado; el principio de validez originaria de los actos administrativos; el principio de proporcionalidad de las penas, aplicable al derecho penal; la presunción de inocencia, entre otros que pueden advertirse de las descripciones hechas en el capítulo correspondiente de esta obra. A partir de esto, se plantea un disenso con la aplicación irreflexiva de dichos principios y nuestra sugerencia sustitutoria respectiva.

1. *Multa cuantificada en votos*

En materia de imposición de multas, las mismas se imponen a través de un procedimiento administrativo sancionador en materia electoral.²⁷⁸ Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*,

²⁷⁸ Cfr. artículo 440, y demás relativos de la LGIPE.

al derecho administrativo sancionador.²⁷⁹ La tesis es reflejo de la estimación de que, tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal, son manifestaciones del *ius puniendi* estatal. Tal estimación es en parte acertada, pero debe tenerse en cuenta además que “el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerando éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.”²⁸⁰

Entonces, los principios del *ius puniendi*, que se aplican al derecho electoral, tiene la finalidad de inhibir la futura comisión de conductas ilícitas. En el derecho penal, sabemos que, eminentemente, las penas pueden ser sanciones pecuniarias o de prisión.²⁸¹ En materia electoral, las multas para los partidos políticos,²⁸² son la amonestación pública; multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el INE; y en los casos de graves y reiteradas

²⁷⁹ Cfr. tesis “Derecho administrativo sancionador electoral. Le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal”, Tesis relevante emitida por la Sala superior del Tribunal Electoral del poder Judicial de la federación, publicada en *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, pp.483-485.

²⁸⁰ Cerezo Vélez, Félix, “El derecho sancionador electoral” en Patiño Sanfor, Ruperto, *et. al.* (coord.), *Derecho electoral. Temas de actualidad*, México, Porrúa 2011, p.137.

²⁸¹ Cfr. Artículo 24 del Código penal federal, en el cual también se prevén como penas y medidas de seguridad: Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad; Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos; confinamiento; prohibición de ir a lugar determinado; decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito; amonestación; apercibimiento; caución de no ofender; suspensión o privación de derechos; inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos; publicación especial de sentencia; vigilancia de la autoridad; suspensión o disolución de sociedades; medidas tutelares para menores; decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito; la colocación de dispositivos de localización y vigilancia; y las demás que fijen las leyes.

²⁸² Cfr. artículo 46, numeral 1 inciso a) de la LGIPE.

conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, con la cancelación de su registro como partido político.

Aunque los sujetos de responsabilidad por infracciones, de acuerdo al artículo 442 de la LGIPE²⁸³, no se limitan a los partidos políticos, hemos decidido referirnos a las multas que pueden imponerse a estos, pues dichos entes políticos han sido parte de nuestro estudio y a ellos se les atribuye gran responsabilidad del problema planteado de esta investigación. Proponemos una diversificación en las multas que estos entes pueden recibir.

Hemos visto, que las sanciones, buscan inhibir la conducta. En materia penal, se aplican de manera genérica sanciones pecuniarias y de prisión, pues por principio de igualdad, y de acuerdo a la teoría, se asume que la libertad pertenece a las personas de igual manera, misma consideración se toma con las sanciones pecuniarias, el detrimento al pecunio afecta a los sancionados de manera general de modo similar, aun con las diferentes capacidades económicas del infractor. Entonces asumamos que estas son sanciones apropiadas al ámbito penal, no es parte de nuestro estudio un planteamiento diverso. Tengamos en cuenta también, que los bienes jurídicos, son distintos en cada tipo penal descrito, y que acorde con el bien jurídico tutelado, se determina la sanción penal a imponer.

²⁸³ Los sujetos de responsabilidad por infracciones a la ley electoral son: Las agrupaciones políticas; los aspirantes, precandidatos, candidatos y Candidatos Independientes a cargos de elección popular; los ciudadanos, o cualquier persona física o moral; los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales; las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público; los notarios públicos; los extranjeros; los concesionarios de radio o televisión; las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político; las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; y los demás sujetos obligados en los términos de la LGIPE.

Forma parte de nuestro estudio, lo referente a las sanciones en materia electoral, asumimos que las sanciones no son idóneas para inhibir la conducta y que en todo caso nos podríamos referir a la democracia como bien jurídico.

En materia electoral las sanciones, que se imponen no son suficientes para inhibir la conducta y en consecuencia no se protege el bien jurídico, que estimamos puede ser la democracia. Podemos ver que algunas de las sanciones se tratan de sanciones similares a las impuestas en materia penal. Considero que por la naturaleza y especialidad de la materia electoral, las sanciones deben ser acordes con la materia. Desde mi punto de vista las sanciones como la amonestación o las multas no sirven para inhibir la conducta ilegal electoral. Las otras sanciones previstas, son más acordes con la materia electoral, sin embargo son sanciones que no se han impuesto aún.²⁸⁴ La amonestación, es ineficaz para inhibir la conducta ilegal, dado el nivel de actuar ilegal de los partidos políticos; las multas son ineficaces a su vez, puesto que la sanción monetaria, se paga con recursos brindados a los partidos políticos de acuerdo al principio de financiamiento público; y dado que el financiamiento, no es exclusivamente público, los partidos políticos podrían reponer dichas ingresos con financiamiento privado;²⁸⁵ en todo caso al imponer una multa, debería al mismo tiempo reducirse el tope de gastos de campaña, pero dicha sanción no se encuentra prevista en tal sentido por lo que la multa así es ilegal. La misma ineficacia, se advierte de la sanción de reducción de las ministraciones de financiamiento público, por la misma razón de no ser financiamiento exclusivamente público.

Las sanciones restantes, son adecuadas, sería conveniente que alguna vez la autoridad electoral las impusiera. Sin embargo en tanto eso ocurre, ahora planteamos una sanción que no es tan drástica como la cancelación del registro del registro del partido, pero creemos que sería efectiva, desde luego siempre y cuando

²⁸⁴ Reflejo de la extremada consideración que se le tiene a los partidos políticos, perdiendo de vista que solo una sanción ejemplar tendría el efecto de inhibir las conductas ilegales.

²⁸⁵ No obstante el INE establezca, a través de su Consejo general, límites al financiamiento público.

la autoridad la impusiera siempre ante cualquier acto ilegal en maestría electoral. La sanción que ahora se propone, tiene absoluta relación con la composición del derecho electoral.

Proponemos que la multa, no se fije en cantidad de salarios mínimos, sino que se fije en cantidad de votos. Es decir, podría fijarse como multa de hasta el 100% de los votos recibidos en la elección inmediata siguiente a la conducta ilegal sancionada por la misma LGIPE. Multa que puede imponerse a partidos políticos, candidatos, precandidatos, sujetos de responsabilidad de acuerdo a la ley. Por ejemplo, supongamos que un partido político, comete la infracción prevista en el artículo 443, numeral 1, inciso f), correspondiente a exceder los topes de gastos de campaña; entonces de acuerdo al monto por el que se excede el tope de gastos, se descontará determinado porcentaje. Usemos un ejemplo simplista: supongamos que el gasto de tope de campaña se fijó en \$1, 000, 000 de pesos, pero se tienen pruebas, que demuestran, que el candidato o partido sancionado gastó \$1, 500, 000 pesos, es decir superó en 50% el tope; la sanción debería imponer una multa del 50% de la votación recibida en la elección correspondiente a la campaña en que se rebasó el tope de gasto. Se asume, que las pruebas se obtendrán de acuerdo con el principio de actuaciones para mejor proveer, no como ahora se hace, también asumimos que no se desecharan por predisposiciones personales; o se estimaran como únicas pruebas, aquellas que son materialmente imposibles de presentar, como los dictámenes de fiscalización que se aludieron en nuestro tercer capítulo.

Considero que son votos que no pueden ser tomados en cuenta a favor del candidato, al ser obtenidos en contravención de los principios rectores en materia electoral. Hemos visto que el criterio, para la conservación de validez de una elección, ha sido la de conservar, a favor de los votantes, las elecciones que se practiquen. Bueno esta sanción únicamente, afecta al infractor de la ley, mientras que permite que los demás contendientes, conserven sus votos al actuar en el marco de la legalidad. Nos oponemos a la conservación a ultranza de la validez de

las elecciones aún con la existencia de claras ilegalidades en el proceso electoral, pero al ser el criterio que ahora se mantiene, nuestra propuesta de multas cuantificadas en votos, permitiría conservar la elección y únicamente sancionar al infractor, sin que fuera necesaria la declaración de nulidad de la totalidad de la elección.

Cabe tener en cuenta, una objeción, previsible a nuestra propuesta, se estaría anulando el voto de las personas. Tenemos dos consideraciones: la persona voto, y no se le impide, sin embargo su voto está viciado al ser emitido, en un contexto de ilegalidad, por lo que no se le puede contar a favor de determinado candidato o partido político infractor de la ley y los principios rectores constitucionales. Considero, al igual que con el *voto reivindicatorio*, que es una medida de ajuste, y que ante la inminencia de una sanción cuantificada en votos, los partidos políticos o candidatos, respetarían los principios rectores y otras disposiciones legales.

Mi sugerencia es que se elimine la amonestación, la multa cuantificada en salarios mínimos, la disminución de la ministración de recursos; y que la autoridad electoral, sancione siempre en votos, o, en su caso con la cancelación del registro a partidos y candidatos.

2. Principios propios del derecho electoral, para su reivindicación

Como parte de los capítulos antecedentes, con los que se pretende sustentar algunas de las conclusiones de este último capítulo; revisamos cuales son los principios de la materia electoral. Vimos también, algunos de los argumentos utilizados para mantener la *validez a ultranza de la elección*, nos atrevimos a denominar, así a las declaraciones de validez en las que se ofrecen argumentos improbables y contrarios a los principios rectores de la materia.

En el mismo sentido, observamos que para la elaboración de las resoluciones de los medios de impugnación, también se ofrecen argumentos sin referente constitucional alguno, y siempre se resuelve conforme a lo que mejor convenga a los partidos políticos y demás entes encargados de la simulación democrática que también describimos.

A partir de tales consideraciones, estimamos, como parte de la reivindicación del derecho electoral y de la persona en el sistema electoral, claro está; que el sistema electoral y el derecho electoral debe responder únicamente a sus principios rectores.

El derecho electoral en México, es débil e ineficaz para el cumplimiento de sus fines que debería ser conseguir gobiernos democráticos, consideramos que la *captura estructural*, configura la debilidad del derecho electoral. Es decir, a los partidos políticos, principales promotores de las leyes, conviene que el derecho electoral mantenga este bajo perfil, y sea un mero conjunto de leyes que organice elecciones, sin embargo la realización periódica de elecciones no significa que el sistema sea democrático. Nos apegamos a la teoría de Bovero, y sostenemos que la existencia de la democracia, requiere al menos, del cumplimiento de las reglas propuestas por él.

El derecho electoral no debe ser visto, como un mero conjunto de reglas para la realización de un mecanismo de participación política, limitado a emitir un voto una vez cada tres años. El derecho electoral debe encargarse además de la protección de la democracia. Depositar un voto, no es por sí mismo la democracia, depositar un voto en una urna debería tener una significación más profunda, debería ser apenas uno de los actos de la democracia. El derecho electoral vigente en México, debería regular la participación de las personas en todos los ámbitos de interés y de conveniencia para el bienestar de todas las personas. El derecho electoral debe, regular el ejercicio de la soberanía que reside en el pueblo, y en las personas de manera particular.

La reivindicación que se sugiere, tiene importantes referentes no sólo teóricos, sino además constitucionales y con la Constitución además todos los referentes de derechos humanos que hemos revisado. Entonces el derecho electoral debe cumplir con todo esto.

Proponemos entonces para su reivindicación, que se soporte en principios propios del derecho electoral. Respecto a la precisión de estos principios, en primer lugar, los principios rectores en materia electoral. Pero además sugerimos, que se tengan en cuenta conceptos importantes que consideramos de suma importancia para el fortalecimiento del derecho electoral y su reivindicación: la soberanía, la democracia y lo que más favorezca a la persona.²⁸⁶ Desde un particular punto de vista, estos conceptos deberían ser agregados como principios rectores en la materia electoral. Aunque los demás principios, deben devenir de estos conceptos constitucionales, y parecería una obviedad señalarlos como principios rectores, considero que la obviedad es necesaria, pues se pierden de vista que la práctica de las elecciones, está basada en la concepción democrática de la soberanía que reside en las personas, para el establecimiento de gobiernos que funcionen en beneficio del pueblo soberano.

Los conceptos de soberanía, democracia, persona y principios rectores en materia electoral; fueron estudiados en el primer capítulo de esta obra, y a partir de este estudio podemos refutar como ficciones legaloides, los argumentos de conservación de validez de la elección, en supuesto favor de los votantes; los criterios de *determinancia cuantitativa y cualitativa*; u homologar la declaración de nulidad de la elección como pena de muerte o pena de *ultima ratio*, etcétera. Ninguno de estos criterios, analogías o argumentos tienen referentes constitucionales, legales o teóricos, no tienen referentes de ningún tipo ¿Por qué

²⁸⁶ Que podría describirse como un principio pro persona, distinto al principio de interpretación para solución de antinomias. Un principio pro persona, que favorezca a las personas, frente a intereses institucionales que no busquen el bien social.

deberíamos admitir resoluciones que se basan en criterios sin referentes constitucionales?

El derecho electoral, al menos en México, se trata de un derecho en constante cambio, cada elección, deja al descubierto áreas de oportunidad que deben mejorarse. Sin embargo, esto no sirve para evitar la simulación democrática, pues sigue omitiendo el fin que entraña.

Para nosotros, la reivindicación tiene que ver con la construcción de un derecho electoral que se base en sus propios principios, y que prevea sanciones efectivas para el cumplimiento de su fin y sin adaptaciones simplistas de principios penales o de cualquier otra rama, que sólo se usan para construir argumentos que permitan a las autoridades electorales, eludir su responsabilidad con la democracia y se limiten a seguirla simulando. Debido a que la *reconstrucción*, supone un proyecto, que quizás no alcance con el desarrollo de esta obra, nos hemos propuesto realizar un principio, una especie de *primer tabique*, si se nos permite continuar con la analogía de la construcción; nuestro propio concepto de derecho electoral.

Con el prelude que supone el párrafo anterior, sostengo entonces que el derecho electoral es:

La rama del derecho público, que tiene por objeto, inmediato y directo el establecimiento de gobiernos democráticos; mediante principios constitucionales y normas reguladoras del sistema electoral respecto de: la titularidad y ejercicio del derecho al voto, activo y pasivo; organización y periodicidad de elecciones libres y auténticas; las instituciones y organismos libres y autónomos, que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral con apego a la legalidad y los principios rectores en la materia, para garantizar la autenticidad de los resultados y la legitimidad de las autoridades gubernamentales.

Esta definición que se propone, y que desde luego se construye, con el antecedente que consta en esta obra, es nuestra contribución o principio, a partir del cual podemos reivindicar el derecho electoral y lograr gobiernos auténticamente democráticos y representativos de la soberanía popular, en beneficio de la persona.

IV. REIVINDICACIÓN DE LA PERSONA, SISTEMA ELECTORAL SIN PARTIDOS POLÍTICOS

En 2010, se realizó una encuesta del barómetro de las Américas del *Proyecto de opinión pública de América Latina*, LAPOP, por sus siglas en inglés. La pregunta fue, ¿Puede existir una democracia sin partidos políticos?²⁸⁷ El porcentaje promedio de la creencia respecto a si puede existir una democracia sin partidos políticos, en el año 2010 en México, fue de 49.5%.²⁸⁸ De la encuesta propia realizada, por el autor, se obtuvo que de una muestra de 100 personas, el 92% opinó, que es posible la democracia sin partidos políticos.²⁸⁹

La respuesta, refleja una condición actual de los partidos políticos que ya habíamos anticipado antes. En general, admitimos la existencia de los partidos políticos, casi como una característica *sine qua non*, de nuestra democracia. Si bien es cierto, su existencia esta prevista en nuestra Constitución, y tienen una explicación teórica, que históricamente, justificaba su existencia, considero, que podemos estar en el momento histórico de cuestionar su justificación teórica y por tanto su existencia.

²⁸⁷ Se pidió a los entrevistados que dieran su respuesta en una escala de 1 a 7, donde 1 indica "muy en desacuerdo" y 7 "muy de acuerdo. La pregunta se hizo a 42,486 entrevistados en 26 países (en Estados Unidos y Canadá la pregunta se realizó a la mitad de la muestra, es decir a 750 personas en cada uno de estos dos países, pero se excluyeron del análisis realizado para centrarse en América Latina y el Caribe).

²⁸⁸ Cfr. Ahern, Patrick, et. al. "¿Puede existir una democracia sin partidos políticos?" en *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2012*, Tennessee, Vanderbilt University, número 83, 2012, p. 1.

²⁸⁹ Encuesta que se realizo entre un grupo de personas con diversas ocupaciones, en la ciudad de México el 25 de febrero de 2015.

En el capítulo tres, hicimos una descripción somera de alguna de las características de estas corporaciones; con suficiente base, pudimos definir las como: organizaciones oligárquicas y antidemocráticas, cuyas supuestas bases de creación son tan moldeables según los tiempos y necesidades de la oligarquía partidaria que representan; que los candidatos y futuros servidores públicos, sirven a intereses de una cúpula partidaria, que se encuentra alejada de las personas y de la realidad que viven; por lo que se tiene un desconocimiento total de las necesidades de las personas y de las decisiones o acciones que deben tomarse para satisfacer estas necesidades. No atienden su encargo constitucional de propiciar la democracia, y son perenes infractores de la ley electoral y de los principios rectores en la materia.

Entonces, si los partidos políticos, no son congruentes con sus propios estatutos; no cumplen con su encargo constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática, por el contrario la han sumido en una profunda *depresión electoral y democrática*;²⁹⁰ violan sistemáticamente los principios rectores; en relación con la confianza del ciudadano, son el penúltimo lugar en confianza, sólo por encima de los diputados y senadores, quienes provienen de los mismos partidos políticos; las personas consideran que la democracia puede existir sin partidos políticos. Podemos decir que los referentes teóricos, que justificaban su existencia, no prevalecen en la actualidad, entonces ¿Por qué siguen existiendo?

Inmediatamente, se puede responder que por estar previstos en la Constitución, *ergo*, el siguiente punto sería cuestionar, la previsión constitucional que los considera como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática; como responsables de la integración de los órganos de representación política y; como organizaciones de ciudadanos encargadas de

²⁹⁰ Las personas consideran que es imposible propiciar un cambio a través de la participación electoral, pues estiman que todos son iguales, en cuanto a buscar el beneficio particular en contra del beneficio popular.

hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, de acuerdo a las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales; y demás obligaciones y prerrogativas que la CPEUM, preceptúa respecto de los partidos políticos.

Si bien, hasta este punto de la investigación, nos hemos aprovechado de los referentes, constitucionales, para sostener nuestras afirmaciones y propuestas, en este subcapítulo, habremos de cuestionar el precepto constitucional que prevé la existencia de los partidos políticos, y los hace parte esencial del sistema electoral. Entonces, sostenemos que la previsión constitucional, artículo 41 fracción I y demás relativos, puede y debe ser modificada, pues el sistema de partidos políticos en México se ha agotado, y no puede sostenerse a su favor, argumento distinto al legal, que justifique su existencia a favor de la democracia.

No es simple, para sugerir la extinción de estos entes políticos, de los que tanto dependen nuestros procesos electorales, debe acompañarse de una propuesta que haga posible su desaparición, se precisa que el objetivo es hacer desaparecer con ellos, todas la patologías que entrañan, las que a su vez se trasladan a gobiernos y servidores públicos aquejados de esas mismas patologías, en perjuicio de las personas, perjuicio que impide el bien común.

Entonces, vimos antes que a los partidos políticos corresponde promover la participación del pueblo en la vida democrática, y demás obligaciones y prerrogativas. Específicamente consideramos, tener en cuenta las prerrogativas relativas a: registrar a sus militantes como candidatos en las elecciones para los puestos de representación popular; acceso al financiamiento público; acceso a los tiempos oficiales de radio y televisión.

Debe tenerse en cuenta que respecto del registro de militantes como candidatos contempla aquellos que son elegidos directamente por el voto de los electores por el principio de mayoría relativa, pero que también designan

candidatos a ocupar un puesto de representación plurinominal, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 52 de la CPEUM.

Cierto es, que la legislación vigente en México, ha tomado un tímido rumbo, para ofrecer a los electores, una opción diversa a los candidatos de propuestos por los partidos políticos. Con esto nos referimos a las previsiones legales contenidas en los artículos constitucionales; 35, fracción II; 41, fracción III; 116, fracción IV, inciso k) y demás relativos; en relación con los artículos, 1º, numeral 3; 3o, inciso c) 7o numeral 3; 357 y demás relativos de la LGIPE, referentes a las candidaturas independientes. Si bien es un paso importante, como producto de las reformas en materia electoral del año 2014, la reforma que incluye las candidaturas independientes, no está motivada por la decadencia de la estasiocracia, sino como una protección amplia al derecho político de las personas para ser votado, aun sin formar parte de un partido político. Sin duda es un signo positivo en principio, aun cuando no se estén reconociendo las patologías de los partidos políticos.

Entonces, al estar motivada en una circunstancia diversa a la problemática que entrañan los partidos políticos, las previsiones legales en materia de candidaturas independientes, privilegia aun el sistema de partidos políticos. Pues le impone como requisito a los candidatos, que se conviertan en una especie de *mini partido político*, imponiéndoles requisitos de complicada consecución, sin omitir la nula promoción de la convocatoria para ser aspirante de una candidatura sin partido político. Entonces en la primera convocatoria para aspirantes a candidatos independientes, sólo se aprobaron 22 candidaturas independientes,²⁹¹ siendo que 2,159 son los cargos públicos, para los que se designaran servidores públicos, en el proceso electoral respectivo

Aludimos, a las candidaturas independientes, porque en principio parecería que estamos proponiendo algo que está previsto ya por nuestra Constitución, sin

²⁹¹ Georgina Saldierna, "De 122 aspirantes a candidatos independientes, sólo 22 obtienen registro", la Jornada, México, 04 de abril de 2015.

embargo no es así. No se desestima que algunas previsiones en la materia podrían ser útiles, sin embargo, lo que se propone, es que, por ejemplo, esos 2159 cargos públicos, puedan ser ocupados por personas que no provengan de un partido político, es decir que cada, cargo de elección popular que se decida, no sea ocupado por un militante de partidos políticos, suponiendo que estos dejaran de existir.

En concordancia con las funciones de elección de candidatos independientes, que ya están encomendadas al INE, pero en discordancia parcial con los requisitos que actualmente se le imponen a las personas que desean competir sin un partido político, a un puesto de elección popular, sugerimos la creación de un *Sistema nacional de selección de candidatos*. Nuestra sugerencia, es la creación de un sistema similar al sistema profesional de carrera que es regulado en términos del servicio profesional de carrera en la administración pública.

El sistema del servicio profesional de carrera funciona, en general del siguiente modo:

- Se publican en el Diario Oficial de la Federación las convocatorias específicas al puesto de la administración pública, el cual se ocupa a través de la designación de ganador de un concurso. La convocatoria señala, los requisitos para la persona que quiere ocupar la vacante, tales como experiencia, y preparación académica específica.
- Los aspirantes a ocupar los puestos, se inscriben vía internet a los concursos para ocupar las vacantes.
- El concurso se desarrolla en cuatro etapas, con pruebas específicas para cada prueba: un examen de conocimientos; un examen psicométrico, de habilidades gerenciales, de acuerdo al perfil específico del puesto; una etapa de valoración al mérito curricular, donde se califica la preparación

académica, la experiencia profesional, y logros o publicaciones destacadas; por último una entrevista ante un grupo multidisciplinario de tres personas.

- La descalificación en una de las etapas impide continuar en el proceso. Los concursos pueden declararse desiertos, cuando ninguno de los aspirantes gana el concurso. No es un sistema que privilegie al menos malo, pues está estructurado, con calificaciones mínimas que promueven que dichos puestos sean ocupados por los mejores candidatos.

Entonces, mi sugerencia para desaparecer a los partidos políticos es un *sistema de selección de candidatos*, similar al del servicio profesional de carrera, con algunas diferencias sustanciales y tomando en cuenta las siguientes consideraciones: las convocatorias, deben crearse de acuerdo a las necesidades del sector o la región a la que corresponda la candidatura. Por ejemplo en una región agrícola, es preferente que el candidato del distrito electoral que corresponda; en primer lugar sea de la región, lo cual es un requisito genérico actual; que preferentemente se tenga preparación como ingeniero agrónomo, o con experiencia comprobable en la agricultura.

Los exámenes de conocimientos, deben incluir preguntas respectivas de los distritos, como datos relativos a la población, y sus características de población, geografía, en específico de los recursos naturales que existen en el territorio específico. Además, preguntas sobre las responsabilidades de los servidores públicos. Respecto de las pruebas psicométricas y de habilidades gerenciales, necesarias para conocer la habilidad en dirección de otros servidores públicos y la formación de equipos de trabajo, sin despotismos ni demás excesos que caracteriza a algunos funcionarios públicos; estimamos necesario establecer una prueba de sensibilidad social y de ética.

Es necesario saber que el perfil del aspirante a un puesto de servicio público, corresponde con el de una persona con vocación de servicio y sensibilidad a las

necesidades de las personas a las que va servir. Sobre la configuración de dichas pruebas, corresponderá su creación a especialistas en la materia, y puede ser empleado el perfil y conocimiento de los investigadores del CONACYT de las universidades prestigiadas de las universidades, que correspondan a cada estado de la República mexicana, para la elaboración de esas pruebas.

Respecto a la evaluación curricular, en el sistema profesional de carrera, se establece por una medición en puntos de acuerdo a una medición que clasifica en rangos de no acredita, hasta llegar a más allá del promedio. Mi experiencia, me permite sugerir un sistema parecido a este, que forma parte de la clasificación total de la etapa.

La entrevista, puede realizarse por un funcionario del INE; tal vez por el funcionario a ser sustituido, o por un representante de la asamblea local del estado; en su caso uno de estos especialistas sugeridos para la creación de los instrumentos de evaluación. Claro está, estableciendo los debidos mecanismos que eviten la corrupción de los personajes que llevan a cabo la entrevista, por ejemplo con la designación secreta de estos representantes.

Sabemos que el modo genérico de exposición de esta sugerencia, desestima muchas de las peculiaridades de México. Por ejemplo, puede ocurrir, que un distrito electoral, corresponda a una región con rezago educativo, por lo que la publicación de una convocatoria que señale que se requiere, por ejemplo, a un licenciado en derecho, sería desacorde con la realidad de dicho distrito electoral. Las convocatorias, no pueden ser simples actos burocráticos que no analicen las necesidades de la población, a partir del cual se creara un perfil y convocatoria para designar candidatos. En tal sentido, se puede prescindir de un licenciado, ingeniero, maestro, doctor, etcétera, si las necesidades del distrito y su población requieren de un perfil diverso.

No debe perderse de vista, que este sistema es para designar candidatos. Seleccionados al menos cuatro candidatos, y no más de seis. Las personas,

votarían por ellos y sus propuestas; de acuerdo a quien demuestre, según la voluntad del elector, la mejor opción para ocupar el puesto de elección popular.

Los candidatos podrían tener derecho a las prerrogativas similares a las que gozan los candidatos actuales. El financiamiento para realizar y organizar sus campañas electorales sería exclusivamente público, y siempre fiscalizado, sin tolerancia al rebase en el tope de gastos de campaña, lo cual sería sancionado con la pérdida del registro como candidato, antes de la celebración de la elección. El subejercicio de los recursos, debe ser devuelto. Deben establecerse sanciones penales, respecto del mal uso de los recursos otorgados. Esto produciría, consideramos, una reducción en el otorgamiento de recursos financieros, mayor transparencia, y uso eficiente de los recursos. La reducción en el gasto, o el ahorro que se genere, puede usarse para construir y perfeccionar el *Sistema nacional de selección de candidatos*, o en su caso usarlo en áreas prioritarias de la administración pública, como la educación.

El derecho de asociarse y crear asociaciones, sigue siendo un derecho de las personas, y si bien estas podrían crearse, incluso para la especialización de candidatos, la afiliación o la presencia de estas asociaciones no podría ser determinante en los procesos de selección de candidatos, siendo los rasgos de distinción “el vicio y la virtud”,²⁹² deberá cuidarse que, los exámenes y demás criterios de prueba, no permitan el uso de trampas o la obtención de ventajas de un candidato sobre otro. En cualquier situación, el pueblo, tomara la decisión.

La existencia de diputados plurinominales, se sostiene, en la existencia de los partidos políticos, para lograr incluir a todas las representaciones, partidarias y establecer un contrapeso en las cámaras legislativas. Con la desaparición de los partidos políticos, es posible la desaparición de diputados plurinominales de manera sostenible. Admitimos, con la existencia de los partidos políticos, que los doscientos diputados elegidos con el sistema plurinomial, deben existir, como

²⁹² Morelos, José María, *Sentimientos de la Nación*.

sistema de contrapeso. Pero sin partidos políticos, estos diputados plurinominales, dejan de ser necesarios. Entonces, a la vez que se eliminan los partidos políticos, se eliminan a doscientos diputados que están en el último lugar de confianza de la ciudadanía, y considerando que el *Sistema nacional de selección de candidatos*, ofrezca mejores candidatos, se crea un rumbo, acorde con las expectativas de la población.

De lo desarrollado hasta este punto, en particular respecto a los mecanismos propuestos, se consideró la existencia de los partidos políticos como parte del sistema electoral. Se hizo de tal modo, considerando que el desarrollo específico de estos mecanismos, es más fácil, si en su configuración, se consideran los referentes preestablecidos, para no convertir la descripción del *nuevo mecanismo*, como una descripción adicional de circunstancias adversas a la democracia.

El resto de los mecanismos propuestos, son congruentes con un sistema de partidos, debido a que proponer que los partidos políticos, que en principio parecen esenciales para el sistema electoral, dejen de existir, puede ser una propuesta de muy difícil consecución material. Entonces, para no limitar las propuestas hechas, se plantean algunas de estas, considerando un sistema de partidos, y ahora un sistema sin estos institutos políticos.

Sabemos, que al ser víctimas de una captura estructural, los partidos políticos nunca promoverán la creación de un *Sistema nacional de selección de candidatos*, o en general de cualquier mecanismo que acabe con su captura del sistema y la prevalencia de la *kakistocracia*,²⁹³ a partir de esto, planteamos nuestra última propuesta, hacer *decidible* lo que ahora es *indecidible* por las personas con derecho de participar en las decisiones de su gobierno, a través de mecanismos de democracia directa.

²⁹³ Gobierno de los peores, término acuñado por Michelangelo Bovero.

V. DEMOCRACIA DIRECTA.

Antes de desarrollar este subcapítulo, se estima conveniente precisar que, al hablar de democracia directa, no se está excluyendo al mismo tiempo la idea de la democracia representativa. Tal planteamiento haría inútiles todas las propuestas hechas en este último capítulo.

“(…) un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas. De hecho esto implica que la democracia representativa y la democracia directa no sean dos sistemas alternativos, en el sentido de que allí donde existe uno no pueda existir el otro, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente”²⁹⁴

El Estado moderno, no puede funcionar solamente con uno o con otro. Es inimaginable un Estado que pueda ser gobernado mediante el llamado permanente al pueblo teniendo en cuenta las leyes que son promulgadas cada año.²⁹⁵ Por otro lado, es intolerable, que se le llame sólo cada tres años a votar, y que después se trate al elector como un mudo recurso de desecho, reciclable hasta la siguiente jornada electoral, para legitimar el gobierno a través de un acto mínimo de democracia.

En este mismo capítulo, al hablar del voto reivindicatorio, aludíamos a la inconveniencia del ciudadano total, aquel que tendría que ser cuestionado para cualquier decisión de su gobierno. Operativamente es imposible de instrumentar, además la gente no tiene un deseo permanente de participar en cada una de las acciones de los gobiernos y sus servidores públicos, es por eso que elige y encomienda a otras personas el ejercicio de la administración pública. Es decir, no podemos asumir que las personas quieran participar en todas las decisiones de sus

²⁹⁴ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3a. ed., 8a reimpresión, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de cultura económica, 2014, pp. 60-61

²⁹⁵ *Ibidem*, p.62.

gobiernos, pero tampoco podemos asumir que no quiera participar en ninguna. Por eso no sugerimos una transición de democracia representativa a una democracia directa, sino que admitimos y creemos que ambas deben existir en nuestro sistema de gobierno democrático.

Considero que la mayoría de los conflictos, se resuelve a través de puntos medios, y quizás el punto de la democracia representativa y directa, pueda solucionarse con la justa coexistencia de ambas. Aunque en nuestra constitución está prevista la consulta popular, en el artículo 35, fracción VIII, y dicha fracción tiene su ley reglamentaria; la Ley Federal de consulta popular, no podemos decir que en nuestra democracia coexista la democracia representativa y directa. Percibimos la LFCP, como una mera apariencia hacia el exterior, pero que internamente, no ha servido para que las personas participen y decidan directamente sobre algún tema específico, pues de tres solicitudes presentadas a la SCJN, ninguna fue aprobada para realizar la consulta popular. Por lo que sugerimos el mecanismo de *referéndum*, como mecanismo a favor de la persona.

Ya desde el capítulo dos, sosteníamos que la LFCP, prevé restricciones que impide que las personas participen de manera directa en las decisiones de su gobierno. Señalamos de la ley las siguientes deficiencias: tiene una ambigüedad respecto de los que es trascendencia nacional; la consulta popular sólo puede ocurrir cada tres años, lo que podría agotar el tema a consultar; además de los temas que se excluyen: la restricción de los derechos humanos; los principios del artículo 40 de la CPEUM; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente y; la materia electoral, que como sostuvimos entonces es una materia propiedad de las instituciones y el poder para asegurar su permanencia. La persona es sólo un componente menospreciado del sistema electoral, un pretexto. Es evidente, en concordancia con el planteamiento del problema de esta investigación, que en definitiva la materia electoral no pertenece a las personas en lo absoluto.

Entonces, para desarrollar un tema en relación con la democracia directa, debemos obviar la existencia de la LFCP, y no la consideraremos como una ley que nos permita participar de manera efectiva. Sin embargo si podemos usar algunas de sus deficiencias, para proyectar un instrumento que nos permita participar de manera directa en las decisiones de nuestro gobierno.

Contrario, a la restricción de tiempo que ahora se establece, la consulta popular tendría que realizarse en cualquier tiempo. Si contra esto quisiera utilizarse una argumento de falta de recursos económicos, el mismo tendría que ser vencido con el argumento de que “la democracia cuesta”, y en todo caso, los recursos que se utilicen en una consulta popular tendrían que ser obtenidos de un fondo de contingencia, o deducir a los partidos políticos una parte proporcional de sus ministraciones²⁹⁶ para realizar la consulta.

Se puede admitir el principio de un número mínimo de participantes para hacer vinculante el resultado de la consulta, pero tener que reunir un número mínimo de solicitantes de la consulta, no podría ser un criterio valido para no realizar dicha consulta, pues la SCJN, no puede decidir sobre la legitimidad de solicitar una consulta popular, en todo caso el criterio debería ampliarse o determinarse en cuanto a los distritos electorales, ya que es posible que la población de uno o varios distritos electorales desee someter un tema referéndum. Como regla de la democracia, el principio de mayoría con referencia al total del padrón electoral al momento de la consulta, es admisible y preferible para culminar en la aprobación de lo que se vota.

Sobre las materias que se excluyen de ser consultadas. Admitimos que es absolutamente necesario especificar que no se puede, a través de una consulta restringir algún derecho humano, el mecanismo que nosotros sugerimos, nunca podría ser usado para restringir algún derecho humano. En principio, podemos

²⁹⁶ De cualquier modo es probable que lo utilicen para la producción de un nefasto *spot*, de radio o televisión. O que dichos recursos se ejerzan para satisfacer las necesidades creadas de alguno de los dirigentes partidarios.

admitir también que se excluya de la consulta popular, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza armada permanente.²⁹⁷

Las restantes materias de exclusión, deben ser materia de consulta popular. Respecto de la exclusión de la consulta popular de los principios del artículo 40 de la CPEUM,²⁹⁸ señala el artículo 35, fracción VIII, numeral 3, que estos principios no pueden ser materia de consulta. Sin embargo el artículo 39, de la CPEUM, preceptúa que: “El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” Desde nuestro punto de vista existe una antinomia, que de acuerdo al principio pro persona, tendría que resolverse, reconociendo que el pueblo, formado por las personas, podría a través de una consulta modificar la forma de su gobierno, que son específicamente los principios del artículo 40 constitucional. Entonces la modificación debe ser objeto de consulta popular, por difícil que parezca, sería legítimo.

De acuerdo con la CPEUM, tampoco pueden ser objeto de consulta popular, los ingresos y gastos del Estado. No estimamos, que dicha restricción tenga sustento suficiente. Podrían señalarse que no sea motivo de consulta, gastos que se realicen en aéreas prioritarias, señalando cuales son específicamente, para por exclusión decidir en que no debería gastar nuestro gobierno. Por ejemplo, en el caso de los funcionarios en quienes menos confía la ciudadanía, según los datos del informe país, los diputados. De acuerdo con el Manual que regula las remuneraciones para los Diputados Federales, Servidores Públicos de Mando y Homólogos de la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2014, los diputados

²⁹⁷ Cuestionar sobre la viabilidad o no de una consulta en esa materia, necesita de un desarrollo más profundo, que cualquiera que podamos alcanzar a realizar en este apartado.

²⁹⁸ Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

recibieron la prestación económica denominada *Atención Ciudadana*,²⁹⁹ equivalente a \$28,772, que elevado a 500, son \$14, 386,000.

Siendo un concepto con tan poca claridad, respecto a los motivos de su otorgamiento y a los fines de su ejercicio, ¿no podríamos las personas ciudadanas de México, decidir que no se otorgue?, considero que sí. El punto es que no pueden decidirse recursos necesarios para tareas prioritarias de la administración pública, pero con la exclusión de decidir sobre que gasta el gobierno, también se solapan y protegen beneficios monetarios inapropiados de algunos funcionarios; inapropiados, en un país con la polarización económica que existe en su población. A favor de la persona, hay cuestiones que deben volverse *decidibles*, a favor de su derecho de participación en los asuntos de su gobierno y a favor de potenciar y crear oportunidades que impidan el rezago, económico, educativo y de cualquier tipo, de su población.

Finalmente sobre la exclusión de la materia electoral, como adelantábamos en el subcapítulo anterior, *in fine*, a menos que sea a través de un mecanismo de democracia directa, jamás podríamos decidir que los partidos dejen de existir, pues la captura estructural que ejercen lo impedirá eternamente. Al menos, en las restantes materia de exclusión se pueden notar algunas razones para excluirlas de ser materia de consulta, pero respecto de la exclusión en materia electoral, no puede advertirse, ¿Por qué no podrían decidir las personas sobre su derecho electoral?, a simple vista se nota como una mera restricción, impuesta por los partidos políticos, para perpetuar el sistema de simulación que los coloca como dueños del sistema electoral.³⁰⁰

²⁹⁹ De acuerdo con la información de la página electrónica http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/000_canales_principales/001_unidad_de_enlace/04_preguntas_frecuentes, consultada el 25 de abril de 2015, es el apoyo económico que reciben los Legisladores para sus labores de gestoría que realizan en su carácter de representantes populares.

³⁰⁰ A simple vista se advierte que es una táctica, para lograr la perpetuidad del sistema de simulación, el hecho de que la iniciativa de ley, respectiva en las primeras líneas del antecedente aparece “El pacto por México”, genera suspicacia. Con algo más que una mera suspicacia, en la iniciativa de ley,

Entonces, luego de estas especificaciones, lo que proponemos es un referéndum, que pueda realizarse en cualquier tiempo, sobre cualquier tema excepto las exclusiones que se admitieron. Para hacer vinculante el referéndum, únicamente se tendría que acudir al criterio de mayoría, sin una precalificación de la SCJN para su realización; debe ser solicitado al INE y organizado por éste, con recursos de un fondo de contingencia creado de deducciones a los ingresos de partidos políticos.

Desde nuestro punto de vista, sin considerar el *referéndum*, como una consulta popular y las restricciones que la CPEUM, establece como materia de consulta; el pueblo de México, podría organizar ahora mismo un *referéndum*, y hacerlo vinculante en términos de la CPEUM y su texto vigente, como se sostiene con la exposición siguiente:

El artículo 39 a la letra preceptúa que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” Teniendo en cuenta el contenido del artículo 1º de la misma Constitución; tomamos en consideración que:

- El artículo 21 de la DUDH, dispone que “*La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público*; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”;
- A su vez el artículo 25 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: “a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por

no aparece en ninguna parte, el fundamento de exclusión de la materia electoral como objeto de una consulta popular. Cfr. *INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE CONSULTA POPULAR*, consultado en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/dic/20131204-2.pdf>, el 25 de abril de 2015.

medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;”

- Que el artículo, 23 de la CADH, preceptúa lo siguiente en relación con los derechos políticos que: “todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;”

Con estos referentes, constitucionales y convencionales, creemos que es suficiente, darle el carácter vinculatorio a un *referéndum*, organizado pacíficamente por las personas, aun cuando no haya recibido antes una aprobación institucional,³⁰¹ siempre y cuando: se pueda comprobar la legitimidad de sus resultados; se base en la regla de la mayoría y no busque restringir derechos humanos ni se oponga con algún principio constitucional diverso.

Un aparente problema que identificamos, es que cuando se evoca el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, se podría pensar que se evoca al mismo tiempo a una revolución, o el supremo recurso de la rebelión contra la tiranía o la opresión. Pero sugerimos, evocando las cualidades de razón de la persona, que la modificación de su gobierno, pueda hacerse a través de un método pacífico y con referentes constitucionales vigentes.

Nunca nos atreveríamos a calificar de irracional el derecho a la rebelión y su ejercicio, históricamente es como se logran los grandes cambios, tal como si fuera una parte inseparable de la humanidad, todo derecho en el mundo ha sido logrado por la lucha, todo precepto jurídico importante ha tenido primero que ser

³⁰¹ Es claro, que no podemos esperar una pre-aprobación institucional previa, si lo que identificamos como planteamiento del problema es la prevalencia de las instituciones y el vilipendio de las personas, sus decisiones y necesidades.

arrancado a aquéllos que le resisten, y todo derecho, tanto el derecho de un pueblo como el de un individuo, presupone la disposición constante para su afirmación.³⁰² En este sentido, del uso de la fuerza, la rebelión se vuelve razonable, pero antes de llegar a ese punto, con los costos humanos que significan, apelamos a la modificación del gobierno, sus decisiones y la importancia que la persona debería tener, a través de un mecanismo organizado y democrático.

Actualmente, se admite la existencia del disenso en la sociedad, pero no existen mecanismos reales de participación, para que este disenso pueda influir en el rumbo del gobierno del país. Entonces es como si no existiera, “una sociedad en la que el disenso no esté permitido es una sociedad muerta o condenada a morir.”³⁰³ Ahora mismo, el gobierno intenta convertir el disenso, en consenso, a través de propaganda de bajo nivel, que insulta la inteligencia de las personas, mintiéndoles sobre cifras,³⁰⁴ es cierto que la democracia se basa en la regla del consenso de la mayoría; pero para la existencia de ese consenso implica que existe una minoría que disiente. Sobre el tema, Bobbio hace una serie de preguntas, convenientes para nuestro tema, “¿Qué hacemos con las personas que disienten? ¿Las aniquilamos o las dejamos sobrevivir?, y si las dejamos sobrevivir, ¿Las detenemos o las dejamos circular, las amordazamos o las dejamos hablar, las rechazamos como desaprobadas o las dejamos entre nosotros como ciudadanas libres?”³⁰⁵

A tales preguntas, respondemos que las personas que disienten deben subsistir, y las debemos dejar hablar y darles mecanismos para que esta voz tenga

³⁰² Von Ihering, Rudolf, *La lucha por el derecho*, Puebla, Cajica, 1957, p.45

³⁰³ *Op. cit.*, nota 294, p.70

³⁰⁴ En la propaganda gubernamental, para obtener el consenso respecto de la reforma energética, le comunica a la población que el precio de la gasolina no sube cada mes como lo hacía antes, omitiendo mencionar, que la gasolina subió a principio del año el equivalente al aumento que habría tenido cada mes, es decir cambio el aumento mensual por un aumento anual equivalente al mismo aumento que se habría ocurrido en diciembre de 2015, en caso de continuar los aumentos mensuales. Mencionan que el precio de la tarifa de luz bajo, no mencionan que bajo el equivalente a 2%, que para cada persona a lo largo de toda su vida pagando luz no significa nada, que por el contrario si ese mismo 2%, fuera utilizado por el gobierno, podría terminar la refinería cuya construcción fue suspendida en el Estado de Hidalgo.

³⁰⁵ *Ibidem*, p.72

injerencia en los asuntos de su gobierno, tal como reconoce el derecho humano a favor de las personas. El sistema electoral, el gobierno, es de la persona y se construyó para su beneficio, no de unas corporaciones y de los dueños o líderes de estas corporaciones. Un mejor gobierno, que busque el bien común, se construye democráticamente, con el principio de consenso de la mayoría,³⁰⁶ pero también, sobre el disenso, porque el disenso, nos guiara en nuevos y mejores caminos, cuando el consenso anterior se haya agotado por ineficaz.

En torno a esto, termino el apartado de propuestas con una última cita de la obra de Bobbio citada con antelación y recurrencia en este subcapítulo: “quiero decir que un régimen que reposa en el consenso no impuesto desde arriba, alguna forma de disenso es inevitable, y que solamente allí donde el disenso es libre de manifestarse, el consenso es real y que, solamente allí donde el consenso es real, el sistema puede llamarse justamente democrático.”³⁰⁷

³⁰⁶ Siempre y cuando el mecanismo democrático para alcanzarlo ocurra en legalidad y respeto a los principios rectores en materia electoral.

³⁰⁷ *Ibidem*, p.72

CONCLUSIONES

PRIMER CAPÍTULO

- Nos referiremos al sistema electoral en cuanto a su *composición*, integrada por el Instituto Nacional Electoral; el Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación; los partidos políticos, las leyes en materia electoral esto es, el derecho electoral; y los electores. Como *entorno*, identificamos al poder político y poderes facticos, es decir, medios de comunicación y económicos, principalmente.
- Las reglas de la democracia están contenidas implícitamente en los principios de igualdad y de libertad políticas. Las reglas propuestas por Bovero constituyen mínimos esenciales para identificar a la democracia. Un gobierno es democrático sólo si tales reglas son respetadas; si éstas se alteran o se aplican incorrectamente, de manera no coherente con los principios rectores en materia electoral, entonces se tiene un gobierno que no es democrático, sin que sea evidente a la primera impresión, pues la simulación democrática, funciona a simple vista para guardar las apariencias.
- La persona tiene valor incondicional absoluto. El ser humano es persona en virtud de su racionalidad y autonomía moral. Esta concepción de persona se introdujo en derecho, persona jurídica es un ente dotado de razón y voluntad libre. Persona, o la consideración de ser persona, otorga el estatus de tener dignidad, ser racional y libre. Considerando el voto un acto racional y libre por medio del cual la persona manifiesta su preferencia por algo.
- El principio pro persona, es aquel en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos; e inversamente, a la norma o a la

interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Es decir, ponderar ante todo la importancia de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor de la persona. Con esto se logra la protección de los derechos humanos.

- La distinción entre derechos de la persona y derechos del ciudadano, depende completamente del derecho positivo. Es decir, el derecho positivo determina que derechos se confieren a los individuos en cuanto a personas o que derechos se atribuyen a las personas en cuanto a ciudadanos. En los textos normativos modernos, de manera ordinaria se asignan los derechos políticos como derechos de ciudadanía, y los derechos civiles como derechos de las personas ciudadanos o no ciudadanos. Es decir, no existe impedimento deóntico, para que una Constitución reconozca respecto de la persona, no ciudadana, derecho a votar, o que delimite como derechos exclusivos de los ciudadanos todos los derechos civiles. Los derechos políticos como derechos del ciudadano, no se contraponen con la concepción de dichos derechos, como derechos de la persona. Si bien el ejercicio de los mismos se encuentran limitados, al cumplimiento de los requisitos de la ciudadanía, lo cierto es que los mismos se atribuyen al ciudadano en cuanto a su cualidad de ser persona. Es decir: persona; luego ciudadano, luego derechos políticos.
- La soberanía para Rousseau consiste en que, la voluntad general dirige las fuerzas del Estado de acuerdo con sus fines que es el bien común. A través de la soberanía puede transmitirse el poder, más no la voluntad. Se construye sobre esta base la estructura sociopolítica que mejor convenga en base al orden jurídico que dimana de la misma voluntad soberana. Desde mi punto de vista, este concepto de soberanía, no

permite desvincular las decisiones del gobierno del bien común, al tiempo que lo legitima.

- Un sistema democrático se basa en una deontología democrática, porque la democracia es y no puede ser desligada de aquello que la democracia *debería ser*. Es decir se desarrolla a través de las aspiraciones ideales que siempre van más allá de las condiciones reales. Estas aspiraciones ideales, impiden que formalmente se le denomine como poliarquía, aunque en realidad lo sea.
- Democracia; poder del pueblo, definición que en principio es clara, puede entrañar una mayor dificultad La concepción de democracia, en realidad es vaga y cargada de retórica, todos los Estados hoy se profesan democráticos porque la virtud de un Estado es la de ser una democracia. No obstante, la noción de democracia no indica sólo una forma de gobierno, sino el modelo de un entero sistema social, una forma de vida; la democracia debe ser una sociedad caracterizada por la igualdad, es una condición general de la sociedad.
- Definimos en el primer capítulo, la democracia de baja intensidad, se califica también como democracia incivil, podemos definirla también como la democracia anti persona. Estados oficialmente democráticos, donde los derechos políticos son relativamente bien establecidos, pero donde los agentes del estado siguen abusando y reprimiendo los derechos civiles, sociales, económicos y culturales de la población.

SEGUNDO CAPÍTULO

- La reforma del artículo 1o, implica la igualdad en la posición jerárquica de los tratados internacionales y la CPEUM en cuanto a derechos humanos. Siendo el principio pro persona contenido en la segunda fracción del artículo, el método hermenéutico que deberá aplicarse ante la posible

contradicción de la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

- No se puede sostener la supremacía constitucional frente a derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales, cuando ambos ordenamientos se enfrenten, o cuando exista una restricción expresa de la constitución a estos derechos humanos, pues se debe acudir siempre a la norma que menos restrinja los derechos humanos a favor de la persona. Pues el segundo párrafo de la CPEUM así lo impone, ya que al hablar de las normas relativas a los derechos humanos, debe entenderse de manera extensiva, a aquellas que imponga una restricción a los derechos humanos.
- La democracia definida como un sistema de vida, coincide con la noción teórica que incluimos en este trabajo, además el sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; alienta y justifica el desarrollo de esta investigación, por eso la importancia del referente del artículo 3o.
- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Apoyados en lo que respecto de la soberanía se sostuvo en el marco teórico de este trabajo, en cuanto a la soberanía del pueblo y la soberanía de la nación. Debe considerarse que el Congreso Constituyente, dispuso que la soberanía es Nacional, sin que esto implique una limitación a las aspiraciones de cambio de cada generación. Implica que el ejercicio de la voluntad suprema del pueblo, debe hacerse atendiendo a la historia de México como nación.

- Considerar la prevalencia de las instituciones y sus métodos aunque sean ineficaces, por encima de la prevalencia de la soberanía nacional, que reside en el pueblo, supone un cambio negativo de paradigma, en el que las; Instituciones son las soberanas. La Constitución, las leyes e instituciones que de esta dimanen; al ser creaciones del ejercicio de esa soberanía pueden ser modificadas o alteradas, del todo si esto conviene a la nación, porque la Soberanía no se ejerce por única vez ni se ata eternamente al pasado. De modo contrario nos arriesgamos al ejercicio del supremo recurso de la rebelión por parte del pueblo.

TERCER CAPÍTULO

- Respecto de los partidos políticos, consideramos que se ha otorgado a los partidos políticos, derechos que deberían pertenecer directamente a la persona. Tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales, encomiendas constitucionales que no cumplen a cabalidad. Son instituciones a las que poco importan las personas, y de las cuales únicamente les interesa su voto para legitimar las acciones de sus candidatos, una vez que accedan al poder público, desde el cual servirán a poderes e intereses ajenos a las personas que integran el pueblo de México. La condición actual de los partidos políticos, impide el cumplimiento de la cuarta regla establecida por Bovero, revisada en el primer capítulo, en cuanto a que los ciudadanos deben poder escoger entre propuestas y programas políticos efectivamente diferentes entre sí,

dentro de una gama de alternativas lo suficientemente amplia para permitir a cada uno el poder identificarse con una orientación precisa.

- En tal sentido hemos de concluir que actualmente se conforman como grupos de poder, con cúpulas lejanas del sustentó teórico, que los hacía indispensables en las constituciones de los estados democráticos modernos. La descripción que en 1911 hizo Robert Michels, de los partidos políticos, de los que dijo, son organizaciones oligárquicas y no democráticas, sigue vigente. Entonces debe cambiarse la preponderancia de los partidos políticos por el de las personas. Si desde hace un siglo se advertían las patologías de los partidos, no podemos esperar que cambien, ni podemos encomendarles acciones definitivas en el fortalecimiento de nuestra democracia, por lo que deberíamos prescindir de estos entes, para construir regímenes democráticos y el bien común de las personas.
- El *costo monetario de la democracia*, debe estar acompañado de un beneficio real a favor de la democracia, pues no sirve de nada que cueste, si no se ve reflejado en una mejor democracia. No es útil para la democracia, ni para las personas, una costosa estructura institucional que organice los procesos electorales, si esto no significa la existencia de una vida democrática.
- Describimos como simulación democrática la actividad del, IFE ahora INE y TEPJF. De una revisión de resoluciones administrativas y judiciales, pudimos demostrar cómo se prefiere sostener argumentos débiles sin referente constitucional, frente a los principios rectores en materia electoral. La declaración de nulidad de una elección es casi imposible. Declarar nula una elección no es en perjuicio de las personas, confirmar la validez a pesar de notorias ilegalidades.

- Por un lado, no sólo ocurre una violación a los principios rectores en materia electoral; sino además existe un problema de interpretación limitada por las instituciones que forman parte del sistema electoral, esto es, se da preferencia a criterios casi discrecionales que no son los más favorable a la persona, aun cuando es evidente que la resolución que más favorezca a la persona, es necesaria al confrontarse derechos fundamentales y humanos en materia política electoral, contra meros criterios jurisprudenciales que únicamente conservan el deficiente estado actual de las instituciones electorales y podemos decir también del resto de las instituciones del actual sistema de gobierno.

CUARTO CAPÍTULO

- Para la aplicación del principio pro persona, además de la propuesta del amparo y la confrontación de principios, debe tenerse siempre en cuenta que el principio recogido en el artículo 39 de la Constitución, relativo a la democracia, puede enfrentarse siempre contra los criterios y argumentos que se adopten en materia electoral. El poder soberano, es aquel poder sobre el que no hay ningún otro, entonces estamos ante la presencia de una confrontación de principios permanente. De acuerdo al principio pro persona debe resolverse de acuerdo a lo que más beneficie a las personas, distinguiendo con precisión cuando se favorece a la persona y cuando se favorece a intereses corporativos creados y erigidos por encima del bien común.
- El INE y el TEPJF, deben asumir la responsabilidad histórica que recae en sus hombros, esto es asegurar la existencia de gobiernos democráticos auténticos, o pueden continuar haciendo lo mínimo para defender los principios rectores, pueden seguir admitiendo los actos

ilegales de partidos político y demás entes con injerencia en los procesos electorales, pueden seguir cómodos con la simulación democrática, pensando que es mejor que el autoritarismo cínico, y defender intereses creados por las cúpulas partidarias. O pueden finalmente, con rigor y con argumentos firmes, evocar la defensa de los principios rectores, y defender a la persona quien debería ser el centro del sistema electoral, pues el sistema electoral, fue construido para el ejercicio soberano de las personas.

- El sistema electoral, en los términos descritos, con las deficiencias exhibidas, no contribuyen con el establecimiento de un régimen de gobierno que resulte equitativo, justo y representativo de la voluntad de las personas, para la consecución del empoderamiento del ciudadano y la protección de sus derechos fundamentales. Es así, puesto que la elección de los gobernantes se lleva a cabo en un contexto de violación de los principios rectores en materia electoral, sin que estos principios sean reivindicados por el INE o TEPJF a partir del principio de interpretación que resuelva del modo que más beneficie a la persona. De este modo el voto no se realiza de manera libre, ni se puede escoger entre opciones distintas y demás deficiencias que hemos tratado de demostrar.

- La reivindicación de la persona en el sistema electoral, puede y debe lograrse. Primero debe ponerse énfasis en la importancia que la persona tiene, no sólo en el sistema electoral, sino en el sistema de gobierno, que se supone se crea en beneficio de su creador, es decir las personas. El énfasis que es necesario, puede ser planteado a partir del artículo 1o de la CPEUM. Un énfasis no es suficiente, una evocación emotiva no basta. No basta sugerir al INE o al TEPJF que *ahora sí*, cumplan con los fines con los que fueron creados, no basta conminarlos

a que protejan la democracia de manera autentica, porque en la ambigüedad y la ausencia de medidas de control constitucional que demuestren su cumplimiento, se aprovechan para simular la democracia, pues esto protege intereses de unos cuantos, y no se busca el bien común, las personas son utilizadas como un pretexto de legitimación.

- Como un énfasis, no es suficiente, como una convocatoria, es ineficaz para lograr, que se cumpla con la Constitución y las convenciones internacionales y; porque la claridad con que está redactada la constitución, es insuficiente, para imponer la soberanía que radica en el pueblo, y por tanto en las personas, y porque los mecanismos empleados actualmente no bastan, para asegurar que sea la persona en ejercicio de sus derechos políticos, quien decida sobre los asuntos de trascendencia de sus gobiernos, es necesario establecer nuevos mecanismos para el ejercicio electoral y el acontecimiento, finalmente, de una democracia, como debe ser, sin adjetivos.

- Mecanismos como los propuestos, deben sugerirse, independientemente que nuestros sustentos teóricos, constitucionales, convencionales y legales sean acertados o no, admitimos que podemos estar omitiendo algún elemento que haga inviables nuestras propuestas. Pero, no podemos mantenernos inmóviles, conformes con los mecanismos de participación que actualmente existen. Se deben proponer uno, otro, otro más, y muchos más después de estos, por más complicada que sea su instrumentación, por más improbable que parezca su uso, sin derrotismo ante el estado actual que guardan las cosas en el sistema electoral y de gobierno. Porque en la construcción de diversas propuestas, se encontrará, el mecanismo que finalmente nos lleve a la consecución de la anhelada democracia, porque antes de desistir con la

democracia, pensando que es inalcanzable, debe recibir la democracia la oportunidad que merece, y sólo entonces podríamos poner la vista en la idea de un sistema de gobierno que no se base en la idea democrática.

- La construcción de un sistema electoral que reivindique a la persona, permite el establecimiento de un régimen de gobierno democrático, por las propias características de la democracia y las reglas que requieren cumplirse para su existencia, nos permite concluir, que dicho régimen de gobierno será equitativo, justo y representativo de la voluntad de las personas, para la consecución de su empoderamiento, la protección de sus derechos humanos y el bien común.

Bibliografía:

ACKERMAN, John, *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas. 2012.

ALANÍS Figueroa, María del Carmen. "Sistema de nulidades en las elecciones" *La reforma a la justicia electoral en México. Reunión Nacional de Juzgadores*, México, TPEJF, 2008, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDCodigosEUM/pdf/DOC-22.pdf>.

ALANÍS Figueroa, María del Carmen. "Sistema de nulidades en las elecciones" *La reforma a la justicia electoral en México. Reunión Nacional de Juzgadores*, México, TPEJF, 2008, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDCodigosEUM/pdf/DOC-22.pdf>.

ALEXY, Robert, *Derechos sociales y ponderación*, Madrid-México, Fundación Coloquio Jurídico Europeo-Fontanamara, 2010.

----- *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1993.

ARISTÓTELES, *Política*, Madrid, Ediciones Istmo, 2005.

BECCARIA, César, *De los delitos y de las penas*, Madrid, Editorial Alianza, 1982.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

----- *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991.

- BOVERO, Michelangelo, *Democracia, alternancia, elecciones*, México, Instituto Federal Electoral, 2000.
- *“La democracia y sus condiciones” Revista de la facultad de derecho de la México*, México, Facultad de derecho, UNAM, Número 253, Tomo LX, 2010.
- *Una gramática de la Democracia. Contra el Gobierno de los Peores*, Madrid, Editorial Trotta. 2002.
- BUNGE, Mario, *Diccionario de filosofía*, México, Siglo XXI editores, 2005.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales, 20a. ed.*, México, Porrúa, 1986.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, *“La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (Artículo 1°, segundo párrafo de la Constitución)”*, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, número 41, 2011.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- CAPILLA MORA, Victor, *Problemática del actual poder legislativo ante el sistema presidencial mexicano*, México, tesis de maestría, Facultad de estudios superiores Acatlán, 2007.
- CLARKE, Paul Barry, *Ser ciudadano: Conciencia y Praxis, España, Sequitur, 2010*.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo *et al*, *“Reflexiones sobre el régimen de partidos políticos en México: ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?”*, *Proceso electoral 2006*, México, Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, 2007.
- *“9 desafíos, 11 consejeros”*, *Revista voz y voto, México, Número 257, julio de 2014*

CORONA NAKAMURA, Luis Antonio *et al*, *Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral –Comentada-*, Jalisco México, Tribunal Electoral del poder Judicial del Estado de Jalisco, Prometeo Editores, 2012.

DAHL, Robert A. *Democracy and its Critics*. Estados Unidos. Yale University press, 1989.

----- *La poliarquía participación y oposición*, España REI, 1993.

DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, México, Fondo de cultura económica, 1984.

DELGADO CARRILLO, Fortino, *“El equilibrio de poderes” Democracia y gobernabilidad*. México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Paris, Besanzon, 1851.

FERRAJOLI, Luigi, *“Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado” Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

----- *“¿Democracia sin Estado?” en Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho Constitucional y Política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

----- *“Norberto Bobbio, Teórico del derecho y de la democracia” Revista de la Facultad de Derecho de México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Número 253 enero-junio, Año 2010.

----- *Principia iuris*, Madrid, Trotta, 2011.

- FERRER MAC GREGOR, Eduardo *et al.* *El amparo electoral en México y España: una perspectiva comparada*, México, Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2006.
- HENDERSON, Humberto, “*Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine*”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José Costa Rica, núm. 39, 2009.
- HUNT, Lynn, *La invención de los derechos humanos*, trad. de Jordi Beltrán Ferrer, Barcelona, Tusquets, 2009.
- IGLESIAS, José María, *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, México, Imprenta de Díaz de León y White, 1874.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona-Buenos Aires, Editorial Labor, 1934.
- LOAEZA, Soledad y PRUD'HUMME, Jean François, “Instituciones y procesos políticos” *Los grandes Problemas de México*, edición abreviada, Volumen IV Política, México, El Colegio de México, A.C. 2012.
- MEYER, Lorenzo, *Nuestra tragedia persistente. La democracia persistente en México*, México, Random House Mondadori, 2013.
- O'DONELL, Guillermo, “*Estado, democratización y ciudadanía*”, Nueva sociedad, #128, Argentina, 1993.
- ORDORICA, Manuel y PRUD'HUMME, Jean François, *Los grandes Problemas de México, edición abreviada, Volumen I Población*, México, El Colegio de México, A.C., 2012.
- Platón, *La Republica o el Estado*, México, Editorial Valle de México. 1998.

PRUD'HUMME, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.

ROUSSEAU, Jean Jaques, *Del contrato social, discurso sobre las ciencias y las artes, discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, trad. de Mauro Armijo, Madrid, Alianza editorial, 1998.

SARTORI, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 2007.

----- *¿Qué es la Democracia?*, México, Tribunal Federal Electoral y Editorial Patria, 1993.

SOMUANO, María Fernanda (coord.) *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, Instituto Federal Electoral.

VALDÉS ZURITA, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de divulgación de la Cultura democrática No. 7, México, Instituto Federal Electoral, 2001

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Derecho Dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid, Trotta, 2005.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales.

Ley Federal de Consulta Popular

Ley General del sistema de medios de impugnación en la Ley electoral.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política
de los Estados Unidos Mexicanos

Instrumentos de derecho Internacional

Declaración Universal de los Derechos del Hombre

Convención Americana de los Derechos Humanos

Pacto Internacional de derechos civiles y políticos