

ANÁLISIS DE DERECHO
ELECTORAL

ANÁLISIS DE DERECHO ELECTORAL



Primera edición, 2006

© Tribunal Electoral de Quintana Roo
Av. Fco. I Madero, núm. 283 A
entre Justo Sierra y Camelias
Col. David Gustavo Gutiérrez Ruiz
CP 77035
Chetumal, Q. Roo, México

ISBN 968-7864-85-0

Las opiniones expresadas en los artículos de esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores.

La reproducción total o parcial de los trabajos publicados puede hacerse siempre y cuando se cite la fuente.

Diseño, cuidado de la edición y composición tipográfica: Alfa /Zeta
Flores 226, Col. Italia, Chetumal, Q. Roo
zet.alfa@gmail.com

Portada: Tristana Hernández Villegas

IMPRESO EN MÉXICO

ÍNDICE

Presentación / 9

Los medios de impugnación en materia electoral en Quintana Roo a través de sus antecedentes legislativos

Carlos José Caraveo Gómez / 11

Replanteamiento de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral

Francisco Javier García Rosado / 41

La obligación de ejercer los cargos de elección popular

Luis Alfredo Canto Castillo / 91

El voto electrónico: un ejercicio de vanguardia

Nora Leticia Cerón González / 115

Proyecto de reforma al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Título décimo. Delitos en materia electoral /145

Los autores /179

PRESENTACIÓN

Con fecha 31 de enero de 2003 el Tribunal Electoral de Quintana Roo quedó instalado como un organismo autónomo permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios y máxima autoridad jurisdiccional electoral estatal.

Independientemente de sus labores jurisdiccionales electorales, por mandato constitucional y legal el Tribunal debe, entre un proceso electoral y otro, realizar tareas de capacitación, investigación y difusión en materia de derecho electoral.

Como producto de las acciones de investigación realizadas por el Tribunal Electoral de Quintana Roo y en un esfuerzo por contribuir al fortalecimiento de la cultura electoral y al conocimiento del derecho en esta materia, es grato para este organismo jurisdiccional electoral poner a disposición de las agrupaciones y partidos políticos, de los organismos electorales y de la ciudadanía en general, esta primera publicación, que reúne parte de los trabajos de investigación que en materia electoral ha realizado en estos últimos meses el personal jurídico de esta institución.

Conscientes de que la participación activa de todos permitirá consolidar nuestra democracia, esta compilación, primera de varias publicaciones formales, constituye una forma de comunicación entre este organismo jurisdiccional electoral y los diversos actores democráticos en la entidad, pues no puede darse la participación activa sin una generación de eventos que impulsen el conocimiento del derecho electoral y con ello el conocimiento de los derechos político electorales y sus medios de defensa legal y constitucional. A ese conocimiento y a esa participación activa apostamos en el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

*Lic. Carlos José Caraveo Gómez
Magistrado Presidente*

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN QUINTANA ROO A TRAVÉS DE SUS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

CARLOS JOSÉ CARAVEO GÓMEZ

Sumario: *Introducción. 1. La Ley Electoral del Estado de Quintana Roo. 2. Ley Electoral del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. 3. Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. 4. Reformas a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. 5. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo. 6. Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. 7. Reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo. 8. Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. 9. Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.*

INTRODUCCIÓN

Los medios de impugnación en materia electoral son instrumentos jurídicos previstos en la Ley para que los partidos y agrupaciones políticas, coaliciones, candidatos y ciudadanos puedan inconformarse en contra de los actos y resoluciones administrativo-electorales.

El presente trabajo no tiene más pretensión que poner a disposición de los interesados en la materia electoral y específicamente en el tema de medios de impugnación, la evolución que, a través de los antecedentes legislativos en el estado de Quintana Roo, han tenido dichos instrumentos jurídicos.

El 3 de octubre de 1974, el Congreso de la Unión, mediante reforma del artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorpora a la República Mexicana como Estado Libre y Soberano al entonces Territorio Federal de Quintana Roo. Cuatro días más tarde, el decreto de referencia fue promulgado por el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 1974.

Para integrar al primer órgano constituyente, se estableció la creación de una Comisión Estatal Electoral que estuvo integrada por

el Secretario General de Gobierno, como presidente; un secretario y un vocal, designados por el gobernador provisional, David Gustavo Gutiérrez Ruiz; y un comisionado por cada uno de los partidos políticos nacionales. El proceso electoral se rigió por la Ley Federal Electoral y los artículos transitorios dispuestos en el propio decreto.

El 10 de noviembre de 1974 se eligió al primer Congreso del Estado mediante comicios electorales. De este proceso vale destacar que fueron los propios diputados electos quienes calificaron la validez de sus elecciones.

Casi dos meses después, el 12 de enero de 1975, se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* la Constitución Política del Estado de Quintana Roo. En dicha Constitución, los diputados constituyentes aprobaron el decreto que contenía las bases conforme a las cuales se realizarían las elecciones de gobernador, legislatura local y ayuntamientos.

Así, en 1975 quedaron instalados todos los primeros órganos de gobierno, los siete diputados el 26 de marzo, el gobernador el 5 de abril, y los siete municipios el 10 de abril.

Con estos procesos se inicia la evolución del derecho procesal electoral en el estado de Quintana Roo, la cual reseñaré a continuación.

1. LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Esta ley fue expedida por la I Legislatura Estatal, mediante decreto núm. 15 de fecha 4 de noviembre de 1975, y publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, número 21, segunda época, tomo II del 15 de noviembre de 1975. En este cuerpo colegiado se desempeñó como presidente Enrique Lima Zuno, y como secretario Carlos Francisco Sosa Huerta.

En esta primera ley electoral ya se establecía la nulidad de votación recibida en casilla así como la nulidad de elección (artículo 182).

Las causales de votación recibida en casilla eran cuatro (artículo 183):

- I. Instalación de la casilla en lugar distinto al señalado o en condiciones diferentes a las establecidas en esta ley.
- II. Cuando hubiera mediado cohecho, soborno o presión de la autoridad o particular.
- III. En caso de violencia sobre los electores por autoridad o particular.
- IV. Por error o dolo en el cómputo de los votos.

Las causales de nulidad de elección también eran cuatro (artículo 184):

- I. Inelegibilidad del candidato ganador.
- II. Cohecho, soborno, presión o violencia de la autoridad o particular.
- III. Irregularidades graves en la preparación y desarrollo de la elección.
- IV. Error sobre la persona elegida.

En cuanto a este último punto, cabe destacar que si el error se encontraba sólo en el nombre o apellidos, el órgano calificador lo enmendaba.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 186, la instancia competente para resolver las *reclamaciones de nulidad* era la Legislatura del Estado, y sólo en caso de elección de ayuntamientos y antes de la sesión de cómputo final los *comités municipales*.

Algunas de las características de la ley en comento eran las siguientes:

Estaban legitimados para interponer las reclamaciones de nulidad los partidos políticos y los candidatos (artículo 187).

Las reclamaciones podían interponerse en tanto la elección no hubiera sido calificada y no estaban sujetas a formalidad alguna (artículo 188).

En el caso de nulidad de elección de diputados, si la nulidad afectaba a toda la fórmula, la Legislatura convocaba a elecciones extraordinarias (artículo 189). Si se afectaba sólo al propietario se llamaba al suplente (artículo 190).

En la nulidad de elección de ayuntamientos, si ésta afectaba solamente al Presidente Municipal, en sesión presidida por el Síndico se nombraba uno entre los regidores. Si la nulidad afectaba al Síndico o regidores se llamaba a los suplentes (artículo 192).

Si la nulidad abarcaba a toda la planilla, la Legislatura Estatal, a propuesta del Ejecutivo, nombraba una junta de gobierno municipal compuesta por un Presidente, un Síndico y cinco regidores, quienes desempeñaban los cargos hasta que se realizaran nuevas elecciones (artículo 191).

Si la declaratoria de nulidad disminuía el número de regidores o diputados al grado de imposibilitar la integración del quórum, se realizaban nuevas elecciones (artículo 193).

Cuando no existían recursos especiales para reclamar actos de organismos electorales, tanto los partidos políticos, como los candidatos o los ciudadanos podían promover un recurso ante el organismo jerárquico superior, acompañado de las pruebas correspondientes. El plazo para resolver dicho recurso era de tres días, salvo que hubiera diligencias que practicar.

Se disponía del recurso de revocación en contra de actos de la Comisión Estatal Electoral. El recurso debía resolverse en cinco días, salvo que hubiera diligencias que practicar. Los registros de candidatos o su negativa de registro, no eran recurribles (artículos 199 y 179).

2. LEY ELECTORAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO

Ley expedida por la II Legislatura del Estado, mediante decreto núm. 59 de fecha 23 de noviembre de 1979, y publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, número 24 segunda época, tomo II del 31 de diciembre de 1979. Se desempeñó como presidente Salvador Pérez Blas y como secretaria Faride Cheluja de Aguilar.

Esta ley establecía que la Legislatura del Estado, erigida en Colegio Electoral, sería la responsable de calificar las elecciones de diputados, gobernador y ayuntamientos (artículos 185, 186 y 187).

Las causas de nulidad de votación recibida en casilla eran:

- I. Cuando la mesa directiva no se integraba en términos de ley.
- II. Cuando la casilla se instalaba en lugar distinto al señalado, sin causa justificada.
- III. Cuando existía cohecho, soborno, violencia física o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o los electores.
- IV. Por error o dolo.
- V. Cuando el número de votantes en la lista adicional excedía en diez por ciento a la lista nominal.

VI. Cuando el escrutinio se efectuaba sin causa justificada en lugar diferente a los señalados (artículo 172).

Procedía la nulidad de una elección en los siguientes casos:

- I. Cuando las nulidades de votación en casilla se acreditaran en 20% de las secciones.
- II. Cuando existía violencia generalizada.
- III. Cuando se hubieren cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demostraba que las mismas eran determinantes para el resultado de la elección.
- IV. Cuando en 20% de las secciones se hubiese impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o no se hubiesen instalado las casillas correspondientes (artículo 188).

De esta ley vale la pena destacar lo que sigue:

Existía la inelegibilidad de los candidatos que provocaba la nulidad (artículo 189).

Existían diversos recursos que se podían interponer contra los actos de los organismos electorales, como inconformidad, revocación, protesta, revisión y queja (artículo 191).

El recurso de inconformidad procedía contra actos del Registro Nacional de Electores; la instancia para resolverlo era la Comisión Estatal Electoral (artículo 192).

El recurso de revocación procedía contra los comités electorales municipales, los comités distritales electorales y la Comisión Estatal Electoral. Este recurso se podía interponer dentro de los tres días siguientes al del conocimiento del acto y la resolución se dictaba dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso (artículo 193).

El recurso de protesta procedía contra los resultados contenidos en el acta de escrutinio de la casilla. Se interponía ante la propia casilla el día de la elección o ante el Comité Electoral Municipal o Distrital Electoral, dentro de las 72 horas siguientes a la conclusión del acta de escrutinio. La instancia competente era el comité que realizaba el cómputo y, en caso de la elección de gobernador, era la Legislatura del Estado. Se resolvía el día que se hacía el cómputo (artículo 194).

El recurso de revisión procedía:

- I. Cuando la inconformidad, la protesta o la revocación no eran tramitados.
- II. Cuando no se resolvían, dentro de los términos legales, los recursos interpuestos.
- III. Cuando la resolución dictada en una inconformidad, protesta o revocación contrariaba algún precepto de la ley electoral.

A continuación señalo algunas otras particularidades de este recurso de revisión:

Se debía interponer dentro los tres días siguientes al del conocimiento del acto o a partir del último día del plazo en que debían resolverse los recursos.

El recurso era dirigido al inmediato superior jerárquico del organismo responsable.

Tenía que expresarse el fundamento legal y el concepto de violación.

El inferior, dentro de las 24 horas siguientes al requerimiento, tenía que enviar un informe y las constancias del expediente.

La resolución se presentaba dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso (artículo 195).

Por otra parte, el recurso de queja procedía contra los actos consignados en el acta de cómputo distrital y contra el otorgamiento de constancias de mayoría o de asignación. Se debía interponer ante el comité que celebraba el cómputo al final de la sesión o dentro de las 24 horas siguientes a la conclusión de la misma. La instancia competente para resolver era la Legislatura del Estado o el Colegio Electoral de la misma (artículo 196).

Este recurso sólo procedía si se habían hecho valer ante los órganos electorales correspondientes los otros recursos establecidos por la ley electoral.

3. LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO

Esta ley fue expedida por la III Legislatura del Estado, mediante decreto número 103 de fecha 18 de agosto de 1983, y publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, número extraordinario, tercera época, tomo III de fecha 27 de agosto de 1983. Se desempeñó como presidente Seraffín Montufar Baylón y como secretaria Eva Fany Quijano Kiní.

La ley apuntaba que el Colegio Electoral de la Legislatura Estatal sería quien calificara las elecciones de diputados y gobernador, y debía resolver los recursos que se presentaran en relación con ellas (artículos 176 y 177).

Las elecciones de ayuntamientos serían calificadas por los comités electorales correspondientes (artículos 165, 166 y 167).

Las causas de nulidad de votación recibida en casilla eran:

- I. Cuando la mesa directiva no se integraba en términos de ley.
- II. Cuando la casilla se instalaba en lugar distinto al señalado, sin causa justificada.
- III. Cuando existía cohecho, soborno, violencia física o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o los electores.
- IV. Por error o dolo.
- V. Cuando el número de votantes en la lista adicional excedía en 10% a la lista nominal.
- VI. Cuando el paquete electoral se entregara fuera de los plazos de ley.
- VII. Cuando el escrutinio se efectuara sin causa justificada en lugares diferentes a los señalados (artículo 163).

Procedía la nulidad de una elección:

- I. Cuando las nulidades de votación en casilla se acreditaran en 20% de las secciones.
- II. Cuando existía violencia generalizada.
- III. Cuando se hubieran cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demostrara que las mismas eran determinantes para el resultado de la votación.

- IV. Cuando en 20% de las secciones se hubiese impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o no se hubiesen instalado las casillas correspondientes.
- V. Cuando en la elección de representación proporcional, la suma de todas las actas del cómputo distrital municipal no coincidiera con el total del acta de cómputo circunscripcional y este hecho sea determinante para el resultado de la votación.

Por otra parte, en este marco legal me parece destacable lo que sigue:

La nulidad de una elección sólo podía ser declarada por el Colegio Electoral de la Legislatura del Estado (artículo 178).

Existía la inelegibilidad de los candidatos y declarada ésta procedía la nulidad (artículo 179).

Existían diversos recursos que se podían interponer contra los actos de los organismos electorales, como aclaración, inconformidad, protesta, revocación, revisión y queja (artículo 181).

El medio de impugnación denominado de *Aclaración* procedía:

- a) En contra del Registro Nacional de Electores cuando la lista nominal de Electores fijada contenía la inclusión de personas fallecidas, incapacitadas o inhabilitadas.
- b) Cuando las listas nominales básicas y complementarias eran omisas y el impugnante solicitara la inclusión de algún ciudadano.
- c) Cuando a un ciudadano le era negado su registro o era excluido del padrón electoral por cancelación de su inscripción en el Registro Nacional de Electores.

La Aclaración se pedía por escrito dentro del término en que las listas se encontraban exhibidas, y era resuelto por la Delegación Distrital del Registro Nacional de Electores respectiva (artículo 182).

El medio de impugnación de *Inconformidad* procedía:

- a) Ante el Registro Nacional de Electores, en contra de las resoluciones dictadas a las aclaraciones.

Se debía interponer por escrito, en un término de 48 horas, acompañado de las pruebas necesarias para acreditar los extremos de la inconformidad, y se resolvía en un término de cinco días.

- b) Ante el Comité Electoral correspondiente, en contra del lugar señalado para la instalación de las casillas o de los nombramientos de los miembros de las mesas directivas.

Se debía interponer por escrito, en un plazo de 15 días después de la publicación de las listas respectivas, y se resolvía en un término de cinco días (artículo 183).

El recurso de *Protesta* procedía contra las violaciones previstas en la ley que afectasen los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas. Podían interponerse ante la propia casilla el día de la elección o ante el Comité Electoral correspondiente dentro del término de 72 horas siguientes a la conclusión del acta final de escrutinio. Sobre este recurso conocía y resolvía el Comité Electoral el día en que se hacía el cómputo distrital (artículo 184).

El recurso de *Revocación* procedía en contra de los Acuerdos de la Comisión Estatal Electoral y de los comités electorales.

Podían interponerlo los comisionados de los partidos políticos acreditados ante el organismo respectivo, dentro del término de tres días siguientes a aquél en que se tuvo conocimiento del acto. En el escrito se expresaba el acuerdo que se impugnaba, el precepto legal violado y los conceptos de violación, anexando las pruebas de que se disponían. La resolución se dictaba dentro de los ocho días siguientes a la interposición del recurso (artículo 186).

El recurso de *Revisión* procedía cuando:

- a) La inconformidad, la protesta o la revocación, no eran tramitadas.
- b) No se resolvía, dentro del término, el recurso interpuesto.
- c) La resolución dictada en una inconformidad, protesta o revocación, contrariaba algún precepto expreso de la ley.

El recurso debería interponerse dentro de los tres días siguientes a aquél en que se tuvo conocimiento de la resolución impugnada, o a partir del último día de plazo en que los organismos electorales competentes debían resolver el recurso motivo de la revisión.

Se interponía por quien hizo valer el recurso que la motivaba, mediante escrito dirigido al inmediato superior jerárquico del organismo responsable.

Se expresaba el fundamento legal y el concepto de violación. El inferior rendía, dentro de las 24 horas siguientes, un informe anexando las constancias del expediente.

La resolución se pronunciaba dentro de los ocho días siguientes a la interposición del recurso (artículo 187).

El recurso de *Queja* procedía contra los resultados consignados en el Acta de Cómputo Electoral de la elección de diputados y miembros de ayuntamientos, electos por el sistema mixto de mayoría y representación proporcional, así como las respectivas constancias de mayoría y de asignación, expedidas por el propio Comité, y tenía por objeto hacer valer las causales de nulidad.

Debía interponerse ante el Comité al final de la sesión de cómputo o dentro de las 24 horas siguientes a la conclusión de dicha sesión. Sobre este recurso conocía y resolvía el Colegio Electoral o la Legislatura del Estado (artículo 185).

En la interposición de cualquier recurso, los representantes de partidos políticos y los candidatos debían actuar conjuntamente sin que se admitiera intervención por separado respecto a un mismo candidato (artículo 190).

4. REFORMAS A LA LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO

Estas reformas fueron aprobadas por la VI Legislatura Estatal, mediante decreto número 98 de fecha 23 de septiembre de 1992, y publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, número 8 extraordinario, tomo VIII, cuarta época de fecha 25 de septiembre de 1992. Se desempeñó como presidente Roger Cristino Flota Medina y como secretario Mario Eduardo Chuc Aguilar.

Se establece por primera ocasión la integración y funcionamiento de un Tribunal de lo Contencioso Electoral, como un órgano autónomo y dotado de jurisdicción, para conocer el recurso de Apelación. Estaba integrado por tres magistrados numerarios (artículos 199 y 200).

La Protesta dejó de ser un recurso para ser considerado un medio preparatorio del recurso de Apelación (artículo 181). Además, se contemplaban el recurso de Revisión y el de Reconsideración que eran presentados y resueltos ante y por la autoridad administrativa electoral.

El recurso de *Revisión* procedía para objetar los actos o las resoluciones de los organismos electorales y debía ser interpuesto ante el propio organismo electoral (artículo 182).

El recurso de *Reconsideración* era procedente para impugnar las resoluciones que se dictaran en los recursos de Revisión. Se presentaba ante el organismo que había resuelto este último, a efecto de que fuera enviado de inmediato junto con el expediente respectivo a la Comisión Estatal Electoral, para que ésta se encargara de resolverlo (artículo 183).

El recurso de *Apelación* se interponía ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral para:

- a) Combatir las resoluciones dictadas en los recursos de reconsideración.
- b) Contra los resultados de los cómputos distritales, por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas.
- c) Para solicitar la nulidad de las elecciones.

El Tribunal debía resolver dentro de los 15 días siguientes a la fecha del auto de admisión (artículos 185 y 186).

Las resoluciones del Tribunal Electoral sólo podían ser modificadas o revocadas por el Colegio Electoral de la Legislatura en tres casos: 1) cuando de la revisión se advirtiera que no habían sido debidamente admitidas las pruebas ofrecidas; 2) cuando el fallo no hubiera estado lo suficientemente motivado y, 3) cuando fuere contrario a derecho (artículo 187).

5. CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Fue expedido por la VII Legislatura Estatal, mediante decreto número 121 de fecha 18 de septiembre de 1995, y publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, número 10 extraordinario, tomo III, quinta época de fecha 20 de septiembre de 1995. Se desempeñó como presidente Nelson Lezama Mendoza y como secretario Manuel Jesús Tacú Escalante.

Este marco legal creó el Tribunal Estatal Electoral, como un órgano colegiado, de carácter autónomo y jurisdiccional para conocer los recursos de Apelación y de Inconformidad. Estaba integrado por tres magistrados propietarios.

Tenía competencia relativa y no definitiva, toda vez que las resoluciones que dictara en las elecciones de Gobernador podían ser modificadas o revocadas por el Colegio Electoral de la Legislatura

—que en este caso era la máxima instancia electoral en el entidad— mediante resolución fundada y motivada que hubiera sido aprobada por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, en sólo tres casos: 1) cuando de su revisión se advirtiera que no fueron debidamente admitidas y valoradas las pruebas ofrecidas; 2) cuando el fallo no hubiera sido suficientemente motivado y, 3) cuando éste fuera contrario a derecho (artículos 237, 238 y 240).

En este código, para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, se establecieron los siguientes medios de impugnación: recurso de Revisión, recurso de Apelación y recurso de Inconformidad (artículo 269).

Durante la etapa de preparación de la jornada electoral:

- a) Recurso de *Revisión*. Podían interponerlo, ante el Consejo Estatal Electoral, los partidos políticos o candidatos para impugnar los actos o resoluciones de los consejos distritales.
- b) Recurso de *Apelación*. Podían interponerlo los partidos políticos, ante el Tribunal Estatal Electoral, para impugnar las resoluciones dictadas en los recursos de Revisión y en contra de los actos y resoluciones del Consejo Estatal Electoral.

Después de la jornada electoral, el recurso de *Inconformidad* podían interponerlo, ante el Tribunal Estatal Electoral, los partidos políticos para impugnar los cómputos electorales de una elección:

- a) Por nulidad de votación recibida en una o varias casillas que fueran determinantes en los resultados consignados en las actas de cómputo municipal de la elección de ayuntamientos.
- b) Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, en contra de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.
- c) Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, en contra de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección de Gobernador.
- d) Por las causales de nulidad establecidas en el código de la materia, en contra de la declaración de validez de la elección de Ayuntamiento y, en consecuencia, del otorgamiento de las constancias de mayoría y de validez.

- e) Por las causales de nulidad establecidas en el Código Electoral, la declaración de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y, en consecuencia, el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez.
- f) Por las causales de nulidad establecidas en el código de la materia, de la declaración de validez de la elección de Gobernador y, en consecuencia, el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez.
- g) Por error aritmético o dolo grave, las actas de los cómputos estatales y municipales, en su caso, de la elección de Gobernador o de diputados y regidores por el principio de representación proporcional y, en consecuencia, el otorgamiento de las constancias de asignación.

La votación recibida en una casilla sería considerada nula cuando se acreditaran las siguientes causales (artículo 261):

- I. Instalar la casilla, sin causa justificada en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente.
- II. Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital respectivo fuera de los plazos que este código señala.
- III. Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en el local diferente al determinado para la casilla por el Consejo Distrital Electoral respectivo o en los casos previstos en este código.
- IV. Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección.
- V. La recepción de la votación por personas u órganos distintos a los facultados por este código.
- VI. Haber mediado dolo o error en la computación de los votos que beneficia a uno de los candidatos, fórmula o planilla.
- VII. Permitir sufragar sin credencial para votar a personas cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, excepto en los casos previstos por este código, siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación.
- VIII. Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos, o haberlos expulsado de las casillas sin causa justificada.

- IX. Cuando se haya ejercido violencia física sobre los integrantes de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.
- X. Se compruebe que se impidió sin causa justificada ejercer el derecho del voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la elección.

Existía la nulidad de elección de diputados de mayoría relativa, de ayuntamientos y de Gobernador cuando alguna o algunas de las causales de nulidad de votación recibida en casilla se acreditara en 20% o más de las casillas. Asimismo cuando no se instalaran 20% o más de las casillas del distrito o municipio o entidad, según el caso (artículos 262, 263 y 264).

Existía expresa disposición de que sólo podía ser declarada nula la elección en un municipio, distrito electoral o en la entidad cuando las causas de nulidad previstas por este código hubieran sido plenamente acreditadas y fueran determinantes para el resultado de la elección (artículo 265).

La interposición de los recursos de Revisión, Apelación e Inconformidad correspondía a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos (artículo 288).

Los recursos de Revisión, Apelación y de Inconformidad se debían interponer dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o la resolución que se recurra (artículo 289). Salvo cuando se impugnaban los cómputos estatales de la elección de Gobernador, y para la asignación de regidores y diputados por el principio de representación proporcional, en cuyos casos debía interponerse el recurso dentro de las 48 horas siguientes, contadas a partir de la conclusión de las sesiones en las que el Consejo Estatal Electoral hubiera realizado tales cómputos. Este recurso sólo procedía por error aritmético o dolo grave en el cómputo, y siempre y cuando fuera determinante para el resultado (artículo 290).

Se contemplaban ocho causales de improcedencia y seis de *sobreseimiento* (artículos 301 y 302).

Asimismo, ya se contemplaba la figura de la Acumulación en aquellos recursos que se impugnara el mismo acto o resolución (artículo 303).

Por cuanto a las pruebas, sólo eran admitidas las documentales públicas o privadas, las presuncionales y la instrumental de actuaciones, y tenían un sistema de valoración de pruebas mixta (artículos 304 y 308).

Los recursos eran resueltos por mayoría simple, ya sea por los consejos electorales o por el Tribunal Electoral (artículo 311).

6. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO

Estas reformas fueron aprobadas por la VIII Legislatura Estatal, mediante decreto número 152 de fecha 22 de febrero de 1997, y publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, número 4, tomo I, quinta época de fecha 28 de febrero de 1997. Se desempeñó como presidente Luis O. Pérez Escobedo y como secretario Iván Santos Escobar.

De acuerdo con estas reformas, el Poder Judicial del Estado se convertía en la máxima autoridad en materia electoral y ejercía esta función jurisdiccional por conducto de un órgano especializado denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, de carácter permanente y como máxima autoridad en el ámbito local para conocer y resolver en única instancia y en forma definitiva e inatacable los medios de impugnación en materia electoral. Contaba únicamente con un Magistrado.

El marco legal establecía que correspondía al propio Tribunal realizar el cómputo final de la elección de Gobernador y, una vez resueltas las impugnaciones a la misma, elaborar la respectiva declaración de validez de la elección. A su vez, podía conocer de los medios de impugnación en contra de las elecciones de diputados y miembros del Ayuntamiento, cuyo cómputo y declaración de validez de la elección era realizada por el Consejo Estatal Electoral.

El Tribunal Electoral era competente para conocer de los recursos de Apelación y de Inconformidad previstos en el código de la materia, según sea el caso, para resolver en única instancia y en forma definitiva e inatacable sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones de diputados y ayuntamientos.
- II. Las impugnaciones que se presentaran sobre la elección de Gobernador del Estado.
- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral estatal, que violaran normas legales.

- IV. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores.
- V. Los conflictos o diferencias laborales entre el Consejo Estatal Electoral y sus servidores.
- VI. La determinación e imposición de sanciones en la materia.
- VII. Las demás que señalaba la ley.

Las resoluciones del Tribunal Electoral dictadas en los recursos de Apelación, se notificaban a los consejos correspondientes, así como a quien hubiera interpuesto el recurso y, en su caso, a los terceros interesados, por correo certificado siempre que no radicaran en el lugar de ubicación del órgano especializado, por telegrama o personalmente, a más tardar el día siguiente al que se pronunciaran.

El Tribunal Electoral podía acumular los expedientes de recursos de inconformidad que a su juicio lo ameritaban.

Los medios de prueba aportados y admitidos eran valorados por los órganos electorales competentes o por el Tribunal Electoral, atendiendo a las reglas de la lógica, de la apreciación objetiva y de la experiencia.

Los recursos de apelación eran resueltos por el Tribunal Electoral, dentro de los seis días siguientes a aquél en que se admitían.

Existía también el recurso de Revisión que era conocido sustanciado y resuelto por la autoridad administrativa electoral.

Todos los recursos de Revisión y Apelación interpuestos dentro de los cinco días anteriores a la elección eran remitidos al Tribunal Electoral para que se resolvieran junto con los recursos de Inconformidad con los que guardaban relación. El recurrente debía señalar la relación que guardaban con el recurso de Inconformidad.

Los órganos electorales respectivos y el Tribunal Electoral conocían de las infracciones e imponían las sanciones correspondientes en los casos en que las autoridades no proporcionaran en tiempo y forma la información que les hubiera sido solicitada.

Cuando al resolver un asunto el Consejo Estatal Electoral o el Tribunal Electoral advertían que el acto o la omisión de los funcionarios electorales o de partidos, fedatarios o candidatos, configuraba un delito electoral, dejaba expedita la acción penal para que fuera excitada por la parte pasiva o afectada; si a su juicio la infracción era grave y notoria, denunciaba los hechos ante la autoridad competente sin perjuicio de las demás sanciones que hubiera impuesto en su fallo.

Los juicios de inconformidad se siguieron tramitando y sustanciando conforme a lo previsto en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo.

7. REFORMAS AL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Las reformas a este código fueron aprobadas por la VIII Legislatura Estatal, mediante decreto número 138 de fecha 9 de julio de 1998, y publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, número 10 extraordinario, tomo II, quinta época del 10 de julio de 1998. Se desempeñó como presidente Carlos Cardín Pérez y como secretario Israel Barbosa Heredia.

De estas reformas destaco lo siguiente:

En cuestiones de resolución de los medios de impugnación, el recurso de Revisión era conocido y resuelto por el Tribunal Electoral, y se derogaron las disposiciones relativas al recurso de Apelación (artículo 269).

El Tribunal Electoral era competente para conocer y resolver en única instancia y de forma definitiva sobre los recursos de Revisión e Inconformidad. Los recursos de Revisión se presentaban durante la etapa de preparación de la jornada electoral; los recursos de Inconformidad, después de la misma (artículo 269).

El Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado era temporal e iniciaba sus funciones en la misma fecha de la instalación del Consejo Estatal Electoral. Las clausuraba al resolver el último recurso presentado en el proceso electoral correspondiente (artículo 242).

Los magistrados del Tribunal Electoral debían reunirse obligatoriamente el último miércoles de cada trimestre para la atención de los asuntos a su cargo, debiendo recibir la remuneración correspondiente a los días que laboraban en estas reuniones de acuerdo con la retribución mensual asignada durante los procesos electorales (artículo 242).

Los efectos de la nulidad decretadas por el Tribunal Electoral, respecto de la votación emitida en casilla o de una elección en un municipio o distrito electoral, se contraían exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se hubiere hecho valer el recurso de Inconformidad (artículo 260).

Las resoluciones de nulidad dictadas por el Tribunal Electoral en las elecciones de Gobernador del Estado, sólo tenían efectos en las casillas electorales que fueran impugnadas (artículo 267).

Los medios de impugnación eran dirigidos y/o presentados por escrito ante el Consejo General o el Consejo Distrital que correspondiera, solicitando su remisión al Tribunal Electoral con el expediente respectivo que contenía el acto o resolución impugnada (artículo 273).

Recibidos los recursos de revisión o inconformidad se turnaban al Magistrado electoral en turno, quien tenía la obligación de revisar si cumplía con todos los requisitos de procedibilidad. Si en la revisión se encontraba alguna causal de improcedencia se sometía a la consideración del Tribunal que resolvía sobre su desechamiento. En caso de recursos notoriamente improcedentes, el Tribunal electoral podía imponer una multa al partido político promovente (artículos 277 y 279).

El Presidente del Tribunal Electoral, tenía la obligación de ordenar que se fijara en los estrados, por lo menos con 24 horas de anticipación, la lista de asuntos que eran ventilados en cada sesión (artículo 283).

La acumulación podía decretarse hasta antes del cierre de instrucción. El expediente más reciente se acumulaba al más antiguo (artículo 303).

Los recursos de revisión eran resueltos dentro de los seis días siguientes a aquél en que se admitían (artículo 303).

Los plazos para resolver el recurso de inconformidad, eran los siguientes:

Los que versaran sobre impugnación en la elección de Gobernador, hasta el día anterior al primer día hábil de la cuarta semana siguiente a la de la elección; y los que versaran sobre impugnación de la elección de diputados y regidores, hasta el primer día hábil de la tercera semana siguiente a la de la elección (artículo 312).

Las resoluciones que recaían a los recursos de revisión tenían como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnados. Las resoluciones que recaían a los recursos de inconformidad, eran firmes y definitivas (artículo 315).

Declarada la nulidad de las actas de cómputo estatal para la asignación de diputados de representación proporcional y las actas de cómputo municipal para la asignación de regidores por el mismo sistema y, en consecuencia, la revocación de sus respectivas constancias de asignación, el Consejo Electoral determinaba lo conducente para establecer la asignación correspondiente (artículo 317).

Las autoridades electorales respectivas conocían de las infracciones e imponían las sanciones correspondientes en los casos en que las autoridades no proporcionaban en tiempo y forma la información que les era solicitada (artículo 318).

8. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO

Estas importantes reformas fueron aprobadas por la x Legislatura del Estado, mediante decreto número 07, de fecha 16 de julio de 2002, y publicadas en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, número 21 extraordinario, sexta época, de fecha 17 de julio de 2002. Se desempeñó como presidenta Gabriela Rodríguez Gálvez y como secretario Sergio López Villanueva.

La entrada en vigor de estas reformas propició que se crearan en el estado organismos electorales autónomos, de carácter permanente, para garantizar procesos electorales con servidores altamente preparados en materia electoral, y que además fuera de proceso tuvieran la encomienda de establecer programas de capacitación, investigación y difusión en derecho y justicia electoral para beneficio de los partidos y agrupaciones políticas y ciudadanía en general.

Este marco legal crea al Tribunal Electoral de Quintana Roo como un organismo público autónomo de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, garante de la legalidad electoral local. Constituye la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en Quintana Roo. Sus resoluciones darán definitividad a los actos y etapas de los procesos electorales (artículo 49).

El Tribunal Electoral de Quintana Roo se integra con tres Magistrados de número, de los cuales uno de ellos se desempeña como Presidente. En proceso electoral se cuenta con dos Magistrados Supernumerarios que harán las veces de jueces instructores. Este nuevo organismo jurisdiccional electoral tendrá competencia y organización para funcionar en Pleno y sus sesiones serán públicas (artículo 49).

Señalan estas importantes reformas que la ley establecerá un sistema de medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten invariablemente al principio de la legalidad y a lo dispuesto en la propia Constitución (artículo 49).

Se establece el principio de la equidad de género para los cargos de elección popular, así como la posibilidad de registrar a partidos políticos estatales (artículo 49).

Se apunta que la ley secundaria tipificará los delitos electorales y sus sanciones (artículo 49).

En contra de estas reformas, el Procurador General de la República y la dirigencia nacional del Partido de la Revolución Democrática promovieron acciones de inconstitucionalidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fecha 18 de febrero de 2003, dictó sentencia resolviendo:

SEGUNDO. Se declara la inaplicabilidad del artículo 54 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el diecisiete de julio de dos mil dos.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 49, fracción II, y 53 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, el 49 fracción II, en la porción normativa que establece: “El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales [...] durarán en su encargo dos procesos electorales ordinarios [...]”, y el 53, en la porción normativa que señala: “el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo propondrá al Congreso del Estado la demarcación territorial correspondiente en distritos electorales, la cual deberá ser aprobada en el Pleno de la Legislatura por cuando menos las dos terceras partes de los diputados integrantes de la misma.”

En cumplimiento a dichas resoluciones, mediante decreto número 81, de fecha 25 de noviembre de 2003, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el día 28 de noviembre de 2003, la x Legislatura del Estado aprobó las reformas a los artículos 49, fracción II, párrafo séptimo, y 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo para quedar de la siguiente forma.

Artículo 49, fracción II, párrafo séptimo:

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral de Quintana Roo, así como el Magistrado Presidente y los Magistrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura del Estado o de la Diputación Permanente, en los recesos de ésta, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, en los términos que disponga la ley. El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y los Magistrados Numerarios durarán en su encargo seis años, y podrán ser ratificados de manera individual, hasta por un periodo más de tres años, con la misma votación requerida para su nombramiento.

Artículo 53: La Ley de la materia fijará los criterios que tomará en cuenta el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para establecer la demarcación, atendiendo a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad.

9. LEY ESTATAL DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

Esta ley fue aprobada por la x Legislatura Estatal, mediante decreto numero 08, de fecha 14 de agosto de 2002, y publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, número 24 extraordinario, tomo II, sexta época de fecha 27 de agosto de 2002. Se desempeñó como presidenta Gabriela Rodríguez Galvez y como secretario Elizama Be Cituk.

Nace a la vida jurídica una nueva Ley Electoral en el Estado, que viene a cumplir con el imperativo que la fracción v del artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo anuncia al señalar que: “La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten invariablemente al principio de legalidad y a lo dispuesto por esta Constitución.”

Esta ley regula de manera particular los instrumentos impugnativos de los cuales dispondrán los partidos políticos, coaliciones, organización de ciudadanos, agrupaciones políticas, candidatos, ciudadanos, servidores electorales y los particulares en su caso, para combatir los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

Dentro de los medios de impugnación comprendidos en este nuevo ordenamiento, se prevén los siguientes:

- I. El recurso de Revocación en todo tiempo para combatir los actos y resoluciones de los consejos distritales, juntas distritales ejecutivas, y de las contralorías internas del Instituto y del Tribunal, con excepción de lo dispuesto para el juicio de Nulidad.
- II. El juicio de Inconformidad para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto, durante el tiempo que transcurra entre la conclusión de un proceso electoral y el inicio del siguiente, así como durante éstos exclusivamente en la etapa de preparación de la elección.

- III. El juicio de Nulidad para garantizar la legalidad de las diversas elecciones locales en los términos de la presente ley.
- IV. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano quintanarroense (artículo 6).

Respecto al juicio de Nulidad debo señalar que dicho medio de impugnación sí estaba previsto en la anterior legislación electoral, pero se complementaba con el recurso de Inconformidad respecto a la nulidad del cómputo de votación. Conviene precisar que en esta ley se previenen las fechas en las que deberán quedar resueltos los juicios de nulidad que se interpongan.

Uno de los aspectos novedosos que recoge esta nueva ley es la regulación del juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano Quintanarroense, medio de defensa establecido a favor de los ciudadanos que se vean afectados en el ejercicio de su derecho constitucional de votar, ser votado en las elecciones locales, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Cabe mencionar que nuestra entidad se suma a las de Coahuila y Durango, como los únicos estados en prever en sus legislaciones electorales dicho medio de impugnación.

Otro de los importantes aportes de esta nueva Ley Estatal de Medios de Impugnación es la facultad que otorga al Tribunal Electoral del Estado para que sus resoluciones constituyan jurisprudencia, siempre y cuando se sustenten en un mismo sentido en tres resoluciones consecutivas sin ninguna en contrario, aprobadas por unanimidad de votos. Para la modificación de la jurisprudencia se deberán observar las reglas establecidas para su formación.

Una novedad más de la nueva Ley Electoral de Quintana Roo es la inclusión de la figura del Magistrado Supernumerario, servidor público temporal que en los procesos electorales se incorpora al Tribunal Electoral para desempeñar la función de Juez Instructor, teniendo como tarea primordial substanciar las impugnaciones presentadas y, en su momento, elaborar el proyecto de resolución de desechamiento de los medios impugnativos que así lo ameriten.

Ante la inclusión de los magistrados supernumerarios como jueces instructores varió, asimismo, la sustanciación de los medios de impugnación que se interpongan en proceso electoral, ya que recibido el medio de impugnación se turna a los magistrados supernumerarios para verificar que cumplan con los requisitos previstos en el artículo 26 e instruyan

las diligencias necesarias para poner los expedientes en estado de dictar sentencia. Otra de las funciones de los estos jueces instructores es la de elaborar los proyectos de desecamiento para presentarlos al Pleno.

Una vez cerrada la instrucción y turnados los expedientes para su resolución, el Magistrado Ponente podrá ordenar por conducto del Magistrado Supernumerario que instruyó la causa, la complementación de documentación, información o la realización de diligencias para mejor proveer. En todo caso, se resolverá con los elementos que obren en autos (artículo 36).

Durante el tiempo que transcurre entre la conclusión de un proceso electoral y el inicio del siguiente, las funciones encomendadas a los magistrados supernumerarios, serán realizadas por el Secretario General del Tribunal (artículo 36).

Si el órgano del Instituto incumple con la obligación de hacer del conocimiento público la impugnación, inmediatamente a su recepción, mediante cédula que se fije en los estrados en la que deberá constar el día y hora de su publicación, el Tribunal lo requerirá de inmediato para que en un plazo no mayor a 24 horas, según lo establezca en el acuerdo respectivo, proceda a su cumplimiento y remita las constancias correspondientes. En los mismos términos se le requerirá cuando omita enviar cualquiera de los documentos señalados en el artículo 35 de la propia Ley Estatal de medios de Impugnación en Materia Electoral (artículo 37).

Si la autoridad responsable no envía el informe circunstanciado en los términos precisados en el artículo 35 de la ley en cita, el medio de impugnación se resuelve con los elementos que obren en autos y se tendrán como presuntivamente ciertos los hechos constitutivos de la violación reclamada, salvo prueba en contrario (artículo 37).

El Presidente del Tribunal podrá solicitar a las autoridades federales o requerir a las autoridades estatales, municipales y a los órganos del Instituto, así como a las partes, cualquier informe, elemento o documentación que obrando en su poder pueda servir para la sustanciación o resolución de los medios de impugnación. En casos extraordinarios podrá ordenar que se realice alguna diligencia o que una prueba se perfeccione o desahogue, siempre que ello no signifique una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, y que asimismo permita resolver dentro de los plazos establecidos (artículo 38).

Procede la acumulación de los expedientes de los recursos o juicios en que se impugne simultáneamente, por dos o más partidos políticos o coaliciones, el mismo acto o resolución; esta acumulación podrá decretarse al inicio, durante la sustanciación o para la resolución de los medios de impugnación, y se efectuará siguiendo el orden de recepción de los expedientes, acumulándose al primero de ellos (artículo 40).

Las nulidades establecidas en esta ley pueden afectar la votación emitida en una o varias casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o bien, pueden afectar de nulidad la elección de Gobernador, la de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral, o la elección de un Ayuntamiento y, en consecuencia, la asignación por el principio de representación proporcional (artículo 79).

Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal respecto de la votación emitida en una o varias casillas, o de una elección, modifican o afectan de nulidad exclusivamente la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el juicio respectivo (artículo 79).

Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría relativa o de asignación por el principio de representación proporcional, no sean impugnadas en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables (artículo 81).

Son causales de nulidad de la votación recibida en una casilla, las siguientes:

- I. Cuando sin causa justificada la casilla se haya ubicado en distinto lugar autorizado por el Consejo Distrital Electoral correspondiente.
- II. Cuando se hubiese instalado en lugar que no cumpla con los requisitos establecidos por la Ley Electoral.
- III. Cuando se reciba la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección.
- IV. Cuando la recepción o el cómputo de la votación fuere por personas u órganos distintos a los facultados por la legislación correspondiente.
- V. Cuando se impida el acceso a las casillas a los representantes acreditados de los partidos políticos o coaliciones, o se les expulse sin causa justificada.
- VI. Cuando se haya permitido sufragar a personas sin credencial para votar o hubiesen votado personas cuyos nombres no

aparezcan en la lista nominal de electores, salvo los casos de excepción que señala la Ley Electoral, y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación.

- VII. Cuando exista error o dolo en el cómputo de votos que beneficie a cualquiera de los candidatos, y sea determinante para el resultado de la votación.
- VIII. Cuando se realice, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en sitio diferente al de la casilla.
- IX. Cuando se entregue, sin causa justificada, el paquete electoral al Consejo Distrital Electoral correspondiente fuera de los plazos que la Ley Electoral establece.
- X. Cuando se ejerza violencia física o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla o sobre los electores, de tal manera que afecte la libertad o el secreto del voto, y esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla de que se trate.
- XI. Cuando exista cohecho o soborno sobre los funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla o sobre los electores, de tal manera que se afecte la libertad o el secreto del voto, y esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación en la casilla de que se trate.
- XII. Cuando existan irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral, que en forma evidente pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.
- XIII. Cuando se haya impedido, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la elección (artículo 82).

Asimismo, el Tribunal podrá declarar la nulidad de la elección de Gobernador, de Diputado de Mayoría Relativa o de un Ayuntamiento en los casos siguientes:

La elección de Gobernador, será nula cuando:

- I. El candidato a Gobernador que haya obtenido la mayoría de votos en la elección no reúna los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución Particular y no satisfaga los requisitos señalados en la Ley Electoral.

- II. Alguna o algunas de las causas señaladas en el artículo 82 de este ordenamiento se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas instaladas en entidad.
- III. No se instale el 20% o más de las casillas electorales que correspondan al territorio de la entidad (artículo 84).

Tratándose de la elección de diputados de mayoría relativa, ésta será nula cuando:

- I. Los integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría, no reúnan los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución Particular y no satisfagan los requisitos señalados en la Ley Electoral. En este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a los candidatos que resultaren inelegibles.
- II. Alguna o algunas de las causas señaladas en el artículo 82 de este ordenamiento se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas instaladas en el distrito electoral de que se trate.
- III. No se instalen el 20% o más de las casillas electorales que correspondan al distrito electoral de que se trate (artículo 85).

Tratándose de la elección de los miembros de un ayuntamiento, ésta será nula cuando:

- I. Los integrantes de la planilla que hubieren obtenido constancia de mayoría no reúnan los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución Particular y no satisfagan los requisitos señalados en la Ley Electoral. En este caso, la nulidad afectará únicamente a los integrantes de la planilla que resultaren inelegibles.
- II. Alguna o algunas de las causas señaladas en el artículo 82 de este ordenamiento se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas instaladas en el municipio de que se trate.
- III. No se instalen el 20% o más de las casillas electorales que correspondan al municipio de que se trate (artículo 86).

Se contempla asimismo, de forma expresa, la denominada en la jurisprudencia *Causal Abstracta* que establece que la elección de Gobernador, de diputados de mayoría relativa o de los ayuntamientos

será nula cuando, en cualquier etapa del proceso electoral, se cometan violaciones graves y sistemáticas a los principios rectores electorales, y que las mismas sean determinantes para el resultado de la elección (artículo 87).

De igual modo se señala en la ley que también podrá declararse la nulidad de una elección cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el Estado, Municipio o Distrito, se encuentren fehacientemente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección (artículo 87).

CONCLUSIÓN

Los medios de impugnación en materia electoral en el estado de Quintana Roo, como instrumentos jurídicos previstos en la ley para que los partidos y agrupaciones políticas, coaliciones, candidatos y ciudadanos puedan inconformarse en contra de los actos y resoluciones administrativo-electorales, han presentado, a través de los antecedentes legislativos comentados, una evolución rápida, constante y significativa.

El avance es notable desde las reclamaciones de nulidad previstas en la Ley Electoral de 1975 y que eran resueltas por la Legislatura del Estado hasta los juicios de Nulidad contemplados en la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente y que son resueltos por un organismo jurisdiccional electoral, autónomo y permanente.

Por cuanto a la nulidad de votación recibida en casilla ha habido un gradual incremento de las causales para su procedencia, desde la Ley Electoral de 1975 en la que contempla ya la nulidad de votación recibida en casilla con sólo cuatro causales que aumentan a seis en la Ley Electoral de 1979, a siete en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1983, a diez en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1995 y a once en la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral vigente.

Por cuanto a la nulidad de elección, de los cuatro supuestos previstos en la ley electoral de 1975, dos de ellos: el cohecho, soborno, presión o violencia y el error sobre la persona elegida, fueron posteriormente incorporados como causales de nulidad de votación recibida en casilla, permaneciendo los otros dos, consistentes en la inelegibilidad del candidato ganador y en las irregularidades graves en la preparación y desarrollo de la elección.

A partir de la Ley Electoral de 1979 y hasta la vigente Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prácticamente han permanecido los mismos supuestos para su procedencia como son que las causales de nulidad de votación recibida en casilla se acreditaran en un 20% de las mismas, que se hayan cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demostrase que dichas violaciones eran determinantes para el resultado de la misma, que fuera inelegible el candidato electo y que no se hubiese instalado el 20% de las casillas. Los otros dos supuestos previstos en las leyes electorales de 1979 y 1983, consistentes en la violencia generalizada e impedir el acceso a los representantes de los partidos políticos a las casillas, posteriormente fueron incorporados como causales de nulidad de votación recibida en casilla.

Cabe destacar que en la actual Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral se encuentra en forma expresa la denominada *Causal Abstracta*, ya que se dispone que será nula la elección de Gobernador, de diputados de mayoría relativa o de los ayuntamientos, cuando en cualquier etapa del proceso electoral se cometan violaciones graves y sistemáticas a los principios rectores electorales y que las mismas sean determinantes para el resultado de la elección. Asimismo, dispone la ley que podrá declararse la nulidad de una elección cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el estado, municipio o distrito y se encuentren fehacientemente acreditadas y se demuestre asimismo que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección.

Por cuanto a los medios de impugnación propiamente dichos, encontramos una variación significativa, reclamaciones de nulidad y recursos innominados, previstos en la Ley Electoral de 1975; Recursos de inconformidad, revocación, protesta, revisión y queja previstos en la Ley Electoral de 1979; Recursos de aclaración, inconformidad, protesta, revocación, revisión y queja previstos en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1983, y sus reformas de 1992 que establecían los recursos de revisión, de reconsideración y de apelación; Recursos de revisión, apelación y de inconformidad previstos en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1995, y sus reformas de 1998 que contemplaban solamente los recursos de revisión y de inconformidad; y finalmente los Recursos de revocación y los juicios de inconformidad, nulidad y de protección de los derechos político electorales del ciudadano quintanarroense,

previstos en la actual Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral. De este análisis es posible apreciar cómo se han mejorado, actualizado, ampliado y perfeccionado los medios de impugnación en materia electoral, desde la precisión en la técnica legislativa hasta la oportunidad de instancia jurisdiccional con que actualmente cuentan los ciudadanos, militantes y candidatos a través del juicio para la protección de derechos político electorales, previsto ya en nuestro marco normativo electoral estatal, que coloca a Quintana Roo dentro de las pocas entidades de la República Mexicana que ya consagran en su norma este medio de defensa.

El nacimiento y evolución de los organismos jurisdiccionales electorales estatales queda también de manifiesto en el análisis de estos antecedentes legislativos. De las calificaciones de elecciones y resolución de reclamaciones y recursos por parte de la Legislatura del Estado, en los primeros años de vida del naciente estado de Quintana Roo, pasando por un Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuyas resoluciones, si bien eran imperativas para los organismos electorales, lo eran solamente declarativas para el Colegio Electoral, hasta un Tribunal Estatal Electoral en 1995, que si bien era autónomo, no era la máxima autoridad electoral en el estado, ya que las resoluciones que dictara en las elecciones de Gobernador podían ser modificadas por el Colegio Electoral de la Legislatura Estatal; desde la adscripción del Tribunal Electoral al Poder Judicial del Estado en 1997, hasta el organismo, autónomo, permanente y máxima autoridad jurisdiccional electoral en el estado que es el Tribunal Electoral de Quintana Roo con el que ahora contamos.

En este análisis podemos detectar asimismo, como ocurre a nivel federal, las diferentes etapas contenciosas en materia electoral y su evolución. De esta forma encontramos un sistema contencioso político (1975-1992), un sistema contencioso mixto político-jurisdiccional (1992-1997) y un sistema contencioso jurisdiccional pleno (1997 a la fecha).

El procedimiento jurisdiccional electoral también ha ido constantemente en evolución, aun cuando faltan precisiones de técnica legislativa por atender y figuras jurídicas por incorporar. Por ejemplo, sería importante dar a los magistrados numerarios la facultad de ser instructores por el beneficio y economía procesal que ello conlleva dado el oportuno conocimiento de los asuntos. No obstante es evidente que el estado de Quintana Roo cuenta con un instrumento jurídico procesal electoral moderno que le permite sustanciar y resolver, con

oportunidad y precisión, los medios de impugnación que se planteen ante la autoridad jurisdiccional electoral estatal.

HEMEROGRAFÍA

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo

Núm. 21, segunda época, tomo II del 15 de noviembre de 1975.

Núm.24, segunda época, tomo II del 31 de diciembre de 1979.

Núm. extraordinario, tercera época, tomo III de fecha 27 de agosto de 1983.

Núm.8 extraordinario, tomo VIII, cuarta época de fecha 25 de septiembre de 1992.

Núm.10 extraordinario, tomo III, quinta época de fecha 20 de septiembre de 1995.

REPLANTEAMIENTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROSADO

Sumario: Introducción. 1. Supremacía constitucional: 1.1 Antecedentes; 1.2 Concepto. 2. Control constitucional: 2.1 Concepto; 2.2 Clasificación. 3. Acción de inconstitucionalidad: 3.1 Concepto y naturaleza jurídica; 3.2 Fundamento constitucional y legal; 3.3 Procedencia; 3.4 Partes; 3.5 Plazo; 3.6 Procedimiento. 4. Problemática actual de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales: 4.1. Caso Quintana Roo, planteamiento del problema; 4.2 Propuestas. Fuentes consultadas.

INTRODUCCIÓN

Cuando visité por primera vez el imponente edificio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ubicado en el centro histórico de la Ciudad de México, me recibió un ambiente de solemnidad. Las estatuas de esos grandes juristas mexicanos, Ignacio L. Vallarta, Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón, fueron lo primero con lo que me encontré. Subí por las escaleras centrales y al final pude admirar el mural de José Clemente Orozco, donde se destaca una frase lapidaria: *Suprae legis servi sumus, ut liberi esse possimus* (Todos somos esclavos de la ley suprema, para poder ser libres). En esta frase se resume un caro anhelo de la humanidad, y se aprecia el enorme esfuerzo de las sociedades por encontrar un medio de convivencia entre todos los hombres: el Derecho y en su cúspide la Constitución, ley de leyes, ley suprema, principio del sistema jurídico que nos rige a todos y cada uno de los mexicanos.

En el programa semanal de televisión *Elecciones... y algo más*, producido por el Instituto Electoral de Quintana Roo y transmitido el 16 de junio de 2005 por el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, se trató el tema “Geografía Electoral: redistribución en Quintana Roo”. Llamó fuertemente mi atención el hecho de que uno de los invitados, el consejero electoral Guillermo Escamilla Angulo, al hablar de los criterios que debe observar la distritación en el estado de Quintana Roo, señaló que la Ley Electoral vigente, en su artículo 28,

fracción 1, establece que para la demarcación de distritos uninominales se utilizará invariablemente la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad.

En ese momento recordé la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 14/2004 y acumuladas 15/2004 y 16/2004, promovidas por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Convergencia, en virtud de las cuales se impugnó la Ley Electoral en comento, por considerarse que no se ajustaba a lo preceptuado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta sentencia, el ministro Genaro David Góngora Pimentel exhorta a los legisladores de Quintana Roo para que no se utilicen los criterios antes señalados por ser violatorios de los principios constitucionales; sin embargo, y toda vez que fue desestimado el Artículo 28, fracción 1, por un problema de técnica procesal, que más adelante señalaré, y al no alcanzar el voto favorable de ocho de los ministros –requisito indispensable para declarar su inconstitucionalidad–, se acordó desestimarlo aun cuando todos los ministros estuvieron de acuerdo en que es manifiestamente inconstitucional.

Al respecto, encuentro varias vertientes jurídicas susceptibles de ser analizadas a fin de sugerir alguna reforma con la única intención de contribuir a la conformación de un sistema depurado, integral y justo en materia electoral para nuestro estado. En este trabajo sólo me propongo analizar a grandes rasgos el proceso de control constitucional y la acción de inconstitucionalidad, en especial en contra de las leyes electorales, ya que ha causado, en la teoría y en la práctica, serias inquietudes y no pocos desasosiegos, tanto a las autoridades como a entendidos del derecho.

1. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

*Sobre la Constitución nada:
Nadie sobre la Constitución*

José María Iglesias

1.1 ANTECEDENTES

El antecedente más palpable de la supremacía constitucional es el artículo sexto, párrafo segundo de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, que señala:

Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país, y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.¹

Este artículo tiene su base, por una parte, en el hecho de que los Estados Unidos de América son, en su estructura, una federación, por lo que fue necesario establecer que esta ley suprema debería prevalecer frente a cualquier tratado o legislación ordinaria; y, por otra, en que su Constitución es rígida y escrita, justificándose así que la legislación ordinaria esté subordinada a la Constitución.²

Desde finales del siglo XVIII los jueces estadounidenses se abocan a la tarea de proteger a la Constitución en su labor cotidiana, sin importar que sean juzgadores ordinarios o federales, amén de que pueden declarar nula cualquier ley contraria a la Constitución que, como se mencionó, es considerada norma fundamental de todo el orden jurídico. Por añadidura, ninguna autoridad del estado tiene facultades más allá de lo establecido en la propia Constitución.

¹ *Constitución de los Estados Unidos de América* [en línea], traducción al español, Political Data Base of the Americas, Georgetown University <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>

² Según Tena Ramírez (1995, 11), una Constitución rígida es la que no puede ser reformada por los poderes ordinarios ya constituidos, sino por un poder diferente de ellos.

Este sistema de control es el llamado *americano* o *difuso* de la constitucionalidad de leyes, como se verá mas adelante.

El mecanismo antes señalado concuerda con la Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen (1983), relativa a que todo orden jurídico está estructurado en una pirámide, en cuyo vértice superior se encuentra la norma fundamental, de la cual derivan todas las demás.

En este sistema estructurado piramidalmente, la Constitución fija las reglas de elaboración de las normas jurídicas de observancia general (leyes), así como del resto de las normas jurídicas que integran el sistema.

La supremacía constitucional quedó fuera de toda duda cuando, en 1803, la Suprema Corte resolvió el caso *Marbury vs Madison*,³ que presentó las características siguientes: John Adams, miembro del partido federalista, ganó la elección para la presidencia en 1796 contra el candidato del partido republicano, al mando de Thomas Jefferson, quien posteriormente, en 1800, ganara la presidencia. Antes de que Jefferson tomara posesión en 1801, los federalistas intentaron colocar a diversos partidarios en posiciones estratégicas del gobierno, por lo que en enero de ese año, John Adams nombró a John Marshall presidente de la Suprema Corte, pero además, el Congreso emitió una ley que permitía a Adams nombrar a 42 jueces de paz para el Distrito de Columbia; se hace notar que todos los designados eran federalistas. Al tomar posesión Jefferson, algunos nombramientos aún no habían sido entregados, dado que Adams no pudo firmarlos sino hasta la medianoche del 3 de marzo de 1801. El presidente Jefferson ordenó entonces a su recién nombrado secretario de Estado, James Madison, que no enviara esos documentos.

Uno de los jueces de paz designados esa noche del 3 de marzo fue William Marbury, quien, al no recibir su nombramiento, promovió ante la Suprema Corte un *writ of mandamus*,⁴ con el objeto de que ordenara a Madison la entrega de los nombramientos pendientes. En su petición, Malbury invocó la *Judiciary Act* de 1789, que permitía la expedición de los nombramientos en casos como el que había presentado y que facultaba a la Suprema Corte para resolver este tipo de controversias.

³ Marbury vs Madison, www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/marbury.html

⁴ Orden de la Suprema Corte dirigida a un funcionario, una corporación o un tribunal inferior, para que lleve a cabo un deber no discrecional y previsto en ley.

El propio John Marshall, *Chef Justice*, se encargó de redactar la sentencia y en lugar de ordenar a Madison que entregara los nombramientos, declaró que la *Judiciary Act* era inconstitucional, toda vez que no le daba competencia a la Suprema Corte para conocer de un caso como el planteado, señalando que “la autoridad otorgada a la Corte por la ley que estableció los tribunales de los Estados Unidos, para expedir órdenes a los agentes de autoridad, parece no otorgada por la Constitución y se hace necesario analizar si una jurisdicción así otorgada puede ser ejercida” (Suprema Corte de la Justicia de la Nación, 2000, 83).

Resulta importante señalar que la sentencia reconoció el nombramiento de William Marbury y su derecho a recibirlo, así como el hecho de que el entregárselo no era una facultad discrecional del presidente o del secretario de Estado; pero, por otra parte, indicaba que la Corte era sólo una instancia de apelación, sin jurisdicción originaria para conocer del caso, de modo que resultaba inconstitucional que la *Judiciary Act* considerara la intervención directa de la Corte en la expedición de órdenes a ciertos funcionarios; y fue a la propia Suprema Corte a quien le correspondió declararla inaplicable, argumentando:

La Constitución es una ley suprema que no puede ser modificada por medios ordinarios, o está al mismo nivel que las leyes ordinarias y, como todas las otras leyes, puede ser modificada cuando a la legislatura le plazca modificarla. Si la primera parte de la alternativa es cierta, una ley contraria a la Constitución no es una ley; si la última parte es verdadera, las constituciones escritas son tentativas absurdas de parte del pueblo para limitar un poder que, por naturaleza, no es limitable.

Ciertamente, todos aquellos que han elaborado las constituciones escritas las contemplan como formando la ley fundamental y suprema de la nación y, consecuentemente, una ley de la legislatura repugnante de la Constitución es nula. Esta teoría acompaña esencialmente a una Constitución escrita y debe ser considerada por las cortes como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad.

Si entonces, los tribunales deben atender a la Constitución, y ésta es superior a cualquier ley, es aquélla y no ésta la que debe regular el caso al que ambas se aplican [Suprema Corte de la Justicia, de la Nación, 2000, 84-85].

Independientemente de este fallo y del ya señalado artículo sexto, párrafo segundo de la Constitución estadounidense, en 1868 se reafirmó la supremacía constitucional, por virtud del primer párrafo de la décimo cuarta enmienda, que previó los principios del *due process of law* (debido proceso legal) y el *rule of reasonableness* (regla de justicia) en los siguientes términos:

Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sometidas a su jurisdicción son ciudadanos de los Estados Unidos y de los Estados en que residen. Ningún Estado podrá dictar ni dar efecto a cualquier ley que limite los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá Estado alguno privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales la protección de las leyes, igual para todos.⁵

Alfonso Noriega Cantú (2000, 34) señala que el sistema americano de supremacía constitucional se basa en dos principios fundamentales: en la naturaleza jurisdiccional del organismo de control, y en el carácter difuso de la defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales, esto es así porque se confía a cualquier juez de los Estados Unidos de América la inaplicabilidad de las leyes que se encuentren en conflicto con la Constitución dentro de un proceso ordinario, y sólo por la vía recursal puede ser del conocimiento de los tribunales federales y de la Suprema Corte.

Este segundo párrafo del artículo sexto de la Constitución de los Estados Unidos de América ha tenido eco en la historia constitucional de México. Todas las constituciones que han estado vigentes en México, de una u otra forma han sostenido la supremacía constitucional, sin embargo, nuestro sistema se apartó del control difuso de la Constitución a que se contrae el sistema norteamericano, y sólo subsistió la característica del control ejercido por el órgano jurisdiccional especializado, pero del tipo concentrado, esto es reservado exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁵ *Constitución de los Estados Unidos de América, op. cit.*

En efecto, el artículo 126 de la Constitución Federal de 1857 reprodujo el texto del artículo sexto de la Constitución estadounidense; posteriormente, el Constituyente de 1917, incluyó el principio en el artículo 133 cuyo texto era el siguiente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán ley suprema en toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.⁶

En 1934, este artículo fue reformado pero sólo en cuanto a la redacción de la frase, modificándose “hechos o que se hicieren” por “celebrados o que se celebren”; además se estableció que la ratificación de los tratados correspondía al Senado y no al Congreso.

1.2 CONCEPTO

La Real Academia Española establece que la palabra supremacía significa “grado supremo en cualquier línea”, así como “preeminencia, superioridad jerárquica” (RAE, 2001) Con base en estas acepciones y a la doctrina, se puede afirmar que la supremacía constitucional se traduce en la cualidad que tiene la Constitución de ser la norma que funda y da validez a la totalidad de los ordenamientos jurídicos de un país determinado.

Sin embargo, la supremacía constitucional no significa exclusivamente que todo el orden normativo depende de ella, expresa también la soberanía de una nación, organiza a los poderes del Estado e impone restricciones a la actividad de las autoridades, a fin de que las libertades de que goza el pueblo no se vean restringidas arbitrariamente por quien sustenta el poder político.

⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que reforma la del 5 de febrero de 1857, *Diario Oficial*, órgano del gobierno provisional de la República Mexicana, tomo V, 4ª época, número 30, 5 de febrero de 1917. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/dof/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

2. EL CONTROL CONSTITUCIONAL

2.1 CONCEPTO

Los estudiosos del Derecho Constitucional coinciden en que los rasgos del control constitucional se confían a un órgano jurisdiccional, que actúa a petición de la parte agraviada, se sustancia como un proceso jurisdiccional y las resoluciones reúnen todos los requisitos y características de sentencia.

Existe una vinculación muy estrecha entre el principio de supremacía constitucional y el control de la constitucionalidad, en razón de que todo acto de autoridad debe ser conforme a ella y no contravenirla. Para garantizar este principio existen los mecanismos jurídico-procesales que la misma Constitución establece a fin de que no sea rebasada por dichos actos.

En términos generales, el control es entendido como la realización de actividades relacionadas con la revisión, verificación o comprobación de diversos tipos de objetos, como pueden ser actos o acciones, incluso normativos. Es por esto que en el ámbito jurídico el control se refiere al establecimiento de mecanismos tendientes a evitar el ejercicio abusivo o no conforme a derecho del poder, por lo que uno de sus principales objetivos es el control de las normas, tanto en los actos de creación como en los de su aplicación.

La posibilidad de realizar un control de la constitucionalidad deriva de la concepción de la Constitución como una norma jurídica que produce efectos jurídicos plenos de manera autónoma. Esto implica que sus normas no requieren desarrollo posterior por el órgano legislativo para producir efectos jurídicos. En consecuencia, el cumplimiento de los preceptos constitucionales es obligatorio y, por ende, su trasgresión debe ser sancionada por tratarse de una conducta antijurídica. De esta eficacia inmediata de las normas constitucionales deriva la posibilidad de ejercer un control abstracto de normas, puesto que los derechos constitucionales pueden ser ejercidos aun en el caso de que la norma secundaria careciera de validez.

En otras palabras, las normas constitucionales gozan de una eficacia directa; esto significa asimismo, que los órganos que aplican el derecho deben tomar la Constitución como premisa de su decisión, tanto al aplicar, como al interpretar las normas constitucionales, pero

principalmente al crear otras normas. La Constitución además de ser la norma de normas, es una norma aplicable, es una fuente del derecho (De Otto, 1992, 76 y ss) que regula la producción normativa, de ahí deriva la relevancia del control de la constitucionalidad. Por lo que la revisión de la conformidad constitucional de las normas es relevante de manera especial en los sistemas en que la proliferación de las fuentes ha sido causa de incertidumbre sobre el universo de normas que pertenecen al orden jurídico.

2.2 CLASIFICACIÓN

Los sistemas de control constitucional, se clasifican en:

- a) Sistema de control por órgano político
- b) Sistema de control por órgano jurisdiccional
- c) Sistema de control difuso o *americano*
- d) Sistema de control concentrado o *europeo*
- e) Sistema de control mixto

a) *El sistema de control constitucional por órgano político* tiene las siguientes características: el control de la Constitución está encomendado a un órgano distinto a los tres poderes clásicos del Estado; la petición para que el órgano de defensa se aboque al conocimiento de si un acto de autoridad es o no constitucional corresponde a uno de los poderes del Estado; el modo mediante el cual el órgano de control juzga la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto sometido a su conocimiento, no tiene las notas características de un verdadero procedimiento; las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes* o absolutas, lo que origina que la decisión de este medio de control no reúna las características de sentencia o fallo judicial, sino más bien de una opinión o dictamen.

Existen diversas desventajas de este medio de control constitucional. Entre otras, crea la pugna, el celo o la controversia política entre las distintas autoridades que intervienen en la controversia constitucional, lo que contribuye a entorpecer y desquiciar el orden constitucional; establece una verdadera subordinación de los órganos del Estado a favor de los órganos que tienen a su cargo la defensa de la ley suprema, lo que provoca además un inconveniente desequilibrio de poderes.

En México, este sistema de control de la constitucionalidad por órgano político lo encontramos en el “Supremo Poder Conservador”, regulado por la segunda ley constitucional de 1836 (Del Castillo, 1994, 22).

b) *El sistema de control constitucional por órgano jurisdiccional* es el más aceptado y adoptado por los legisladores. Los rasgos que lo caracterizan son: la defensa del orden constitucional se confía a un órgano u órganos jurisdiccionales; actúa a petición de parte agraviada que normalmente son los gobernados y por excepción los órganos de gobierno; ante el órgano jurisdiccional se sustancia un verdadero procedimiento o juicio; las resoluciones que se dictan en este sistema vinculan exclusivamente a quienes intervinieron en la controversia.

Se señalan varias ventajas en este sistema de control: la defensa constitucional se encarga a un órgano especializado en dirimir controversias e impartir justicia en el caso concreto y a petición de los gobernados; como las sentencias versan exclusivamente sobre el caso en particular puesto a su conocimiento, no se emiten declaraciones generales; se elimina la posibilidad de pugna, celo o controversia política entre los poderes del Estado; la intervención del poder judicial presume la imparcialidad, independencia y el conocimiento experto del juzgador.

Los ejemplos más característicos de este sistema de control, los encontramos en el juicio constitucional norteamericano, el control constitucional francés y en el juicio de amparo de México.

c) El sistema de control constitucional difuso es conocido también como americano porque comenzó a practicarse en los Estados Unidos de América, donde a la fecha subsiste.

Sus orígenes no derivan de la actividad jurisdiccional, sino de la doctrina. En efecto, entre octubre de 1787 y mayo de 1788, en tres periódicos de la ciudad de Nueva York, se publicaron un total de 77 artículos por parte de tres autores, Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, quienes se limitaron a comentar la estructura y el contenido de la Constitución Americana recién creada. Estos artículos, junto con otros ocho, se publicaron posteriormente en un libro titulado *The Federalist Papers*.⁷

⁷*El Federalista. El debate por la Unión*. Terminada la redacción de la Constitución de los Estados Unidos, faltaba la aprobación por parte de los estados. El de Nueva York

Alexander Hamilton hizo comentarios relativos a las funciones de los tribunales. Defendió que éstos pudiesen declarar nulos los actos de la legislatura, con el argumento de que el poder del pueblo que se había traducido en la Constitución debe prevalecer sobre las actividades tanto del poder legislativo como del judicial. La voluntad de los legisladores no puede ir en contra de la voluntad del pueblo, es decir, la expedición de una ley contraria a la Constitución, es al mismo tiempo contraria a la voluntad popular. Por tanto, como en la propia Constitución se había establecido en su artículo sexto la supremacía de ésta, los jueces debían preferirla a cualquier otra ley con tal de no menoscabar las aspiraciones del pueblo.

Esta posición recibió un sinnúmero de críticas, entre ellas se destacó que si los jueces tenían la facultad de declarar la nulidad de los actos de los legisladores, era claro que existía una superioridad jerárquica en el poder judicial sobre el legislativo. No obstante, en contra de esa crítica, se adujo que no existía tal superioridad jerárquica de los jueces, pues la voluntad del pueblo se encontraba por encima de cualquiera de los poderes, y que el judicial no hacía otra cosa que proteger la voluntad del pueblo reflejada en la Constitución.

Finalmente, el control difuso de la Constitución nació en el fallo dictado en el caso *Marbury vs. Madison*, reseñado en páginas anteriores.

El concepto de control difuso, cuyas características no han variado en absoluto, se ha extendido por casi toda América a lo largo del tiempo. Se trata de un tipo de control que deja en manos de cualquier juez, sin importar al fuero al que pertenezcan, el apego de las leyes a la Constitución; es decir, que todo juez puede y debe inaplicar cualquier ley, en la materia que sea, cuando esta legislación esté en contra de la Constitución, y debe emitir una sentencia en ese sentido, cuyos efectos vinculan únicamente a las partes en conflicto, *inter partes*.

Es importante señalar que si bien la sentencia vincula sólo a las partes en conflicto, el sistema del *common law*, como es el sistema estadounidense, encuentra cabida en la doctrina *stare decisis* que

se mostraba renuente. A fin de motivar la opinión pública de ese estado, Alexander Hamilton, el brillante secretario de Washington, James Madison, el futuro presidente, y John Jay, ex presidente del Congreso Norteamericano publicaron, bajo el común seudónimo de Publio, 85 artículos en los diarios neoyorquinos. El conjunto de esos artículos llegó a convertirse en un clásico de la doctrina del Derecho Constitucional y la Ciencia Política. Fuente: www.librolibre.org/ni/DocPo./educ/const/feder/feder.html

impone la obligatoriedad del precedente. Esto es, si bien el fallo sólo es vinculante para las partes en el conflicto, todos los tribunales están vinculados por una declaración de inconstitucionalidad hecha por un tribunal superior y al ser invocado por los litigantes en asuntos similares con el transcurso del tiempo, adquiere eficiencia general.

Se dice que es difuso, en oposición al concentrado, porque la competencia para conocer la inconstitucionalidad de una ley o un acto de autoridad pertenece a todos los jueces sin excepción.

d) El sistema de control constitucional concentrado, también llamado europeo, es diametralmente opuesto al difuso, incluso en su origen. La determinación del papel de los jueces en la sociedad no derivó de Constitución alguna, sino de ideas filosóficas que llevaron a diversos movimientos sociales en Europa. En esencia me refiero a las de Rousseau y Montesquieu que, con los ideales de igualdad, libertad y fraternidad basados en los intereses de la voluntad de todo el pueblo, influyeron grandemente en la Revolución Francesa. En tales circunstancias se fortaleció la preeminencia del poder legislativo, legítimo representante del pueblo y depositario de la voluntad general, sobre los jueces, quienes no podían siquiera cuestionar las leyes; a ellos les correspondía aplicarlas, no criticarlas.

Al respecto, Montesquieu decía: “los jueces de la nación no son [...] más que el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes”.⁸

El sistema de control constitucional concentrado, no toma en cuenta a la jurisdicción ordinaria para efectos de defensa de la Constitución, sino que ésta se encarga a un solo órgano con integración y funciones específicas y que además no forma parte de los poderes. En este sistema sí existe un contencioso constitucional. Mientras que en el control difuso se produce con independencia del tipo de conflicto sometido al conocimiento del juez, en el sistema concentrado el asunto debe ser del orden constitucional. Asimismo, es abstracto, dado que los asuntos a resolver por el Tribunal Constitucional, no entrañan una disputa entre partes.

⁸Montesquieu. “Del espíritu de las leyes”. www.der.uva.es/constitucional/materiales/libros/Montesquieu.pdf

El Tribunal se limita a declarar, con efectos generales, si la ley en cuestión se ajusta o no a los preceptos constitucionales, cuestión que sólo puede ser promovida por órganos políticos.

A partir de 1920 en Europa se crearon tribunales constitucionales, por ejemplo, en Alemania, Italia y España, entre otros; de igual forma en los países orientales y en América Latina, sin embargo, en esta última no reúnen todas las características que tienen los tribunales europeos.

e) El sistema de control constitucional mixto se ha desarrollado particularmente en los países de América Latina. En el control constitucional mixto concurren características tanto del concentrado como del difuso. Entraña la combinación del control abstracto de la Constitución –a cargo de un órgano supremo, ya sea la Suprema Corte o la Corte Suprema– con la facultad de todos los jueces de no aplicar las leyes que estimen inconstitucionales.

Existe un órgano supremo que ejerce funciones de control abstracto y concentrado, y a la vez existen los tribunales ordinarios que tienen competencia para realizar un examen incidental y difuso, al tiempo que pueden llegar a aplicar una ley por estar viciada de inconstitucionalidad. Este sistema es utilizado por países como Colombia, Venezuela y México; aunque en el caso de México, no todos los juzgadores pueden estimar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, en virtud del sistema competencial aplicable a la impartición de justicia en México, relativo a que el examen de cuestiones de constitucionalidad es privativo de los tribunales federales de amparo, segregando a los tribunales locales, a los pertenecientes a otro poder y a los autónomos.

Lo anterior ha sido sostenido, tanto por tribunales colegiados como por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en las siguientes tesis y tesis de jurisprudencia, cuyo texto y rubro son los siguientes:

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES⁹

Del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la ley suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. Asimismo, se desprende de dicho numeral, el llamado control difuso del

⁹Tesis aislada. Materia: Administrativa, Constitucional, Octava Época, Fuente: *Se-manario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: III, Segunda Parte-1, enero a junio

Código Político que implica el que todo juzgador, federal o local, tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen; es decir, toda vez que la Constitución es la ley suprema, ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimero, éstos tienen el inexcusable deber de juzgar de conformidad o inconformidad de la ley secundaria con la fundamental, para aplicar o no aquélla, según que al código político le sea o no contraria. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial. Los Tribunales de Amparo se han orientado por sostener que, en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, según el cual sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la justicia local en la defensa jurisdiccional de la Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento, que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la ley suprema, cuando la ley del estado o local la contraría, ya que, de acuerdo con los artículos 103 de la ley suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo. Ahora bien, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, no sea un tribunal local; sin embargo, también carece de competencia para decidir sobre cuestiones constitucionales, ya que es un tribunal sólo de legalidad, en los términos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, de conformidad con el artículo 104 del precepto cimero, sólo compete al Poder Judicial Federal juzgar de las controversias que surjan contra los actos de los demás Poderes de la Unión y si bien el mismo precepto prevé la existencia de Tribunales Administrativos, pero cuyas resoluciones o sentencias pueden ser revisadas, en último extremo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, iría contra la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que el Tribunal de Anulación en México tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ya que el Poder Ejecutivo, a través de “su tribunal”, estaría juzgando actos emitidos por el Poder Legislativo. En estas condiciones, no le asiste razón a la quejosa en el sentido de que, en los términos del artículo 133 multicitado, el Tribunal Contencioso Administrativo debió examinar el concepto de nulidad donde planteaba el

de 1989, Página: 228, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS-2005, CD-ROM, No. Registro: 228,225.

argumento relativo a la “ineficacia” de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por carecer del refrendo de los Secretarios de Estado, a que se refiere el artículo 92 de la Carta Magna ya que el Tribunal Fiscal carece de competencia para pronunciarse sobre tales cuestionamientos porque el argumento de mérito no es, en absoluto, de contenido meramente legal, aun cuando el requisito del refrendo también se encuentre contemplado en una ley ordinaria, sino que alude a la constitucionalidad de dicha ley, pues si se sostuviera que la misma es “ineficaz” por carecer del refrendo, como pretende la quejosa, la consecuencia sería su no aplicabilidad en el caso concreto por ser contraria a la ley suprema, cuestionamiento que, lógicamente, es de naturaleza constitucional, sobre el cual el Tribunal Contencioso Administrativo no puede pronunciarse.

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES.
NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN¹⁰

El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que “Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.” En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN¹¹

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria

¹⁰Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: x, agosto de 1999, Tesis: P./J. 74/99, Página: 5, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2005, CD-ROM, No. Registro: 193,435.

¹¹Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno, Fuente: *Semanario*

de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la ley suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa exprofeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.
CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE
INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES¹²

De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de

Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: x, agosto de 1999 Tesis: P./J. 73/99, página: 18, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2005 CD-ROM, No. Registro: 193,558

¹²Jurisprudencia, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: xv, junio de 2002, Tesis: P./J. 23/2002, Página: 82, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2005, CD-ROM, No. Registro:

normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN¹³

Los preceptos constitucional y legal mencionados establecen, respectivamente, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia

¹³Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: xv, junio de 2002, Tesis: P./J. 26/2002, Página: 83, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2005, CD-ROM, No. Registro:

sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo citado, resulta claro que existe en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que se ha dado en llamar un “Monopolio del Poder Judicial de la Federación”, respecto al control constitucional. En efecto, el artículo 133 de la Constitución Federal señala:

ARTÍCULO 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.¹⁴

En su primera parte, este artículo constitucional establece la supremacía constitucional, y en la segunda, obliga a todos los jueces de cada estado a que apliquen dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puedan existir en las constituciones o leyes locales.

Ahora bien, el control constitucional en México consta básicamente de las siguientes instituciones:

- a) La controversia constitucional
- b) La acción de inconstitucionalidad

¹⁴Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación. *COMPILA XI 2005*. Legislación Federal y del Distrito Federal. México.

- c) El juicio de amparo
- d) Los medios de control constitucional en materia electoral. Entre estos se encuentran, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Algunos doctrinarios consideran también otros medios de control constitucional, los cuales sólo señalaré, en virtud de que no son materia de este trabajo y su problemática sería tema para un estudio por separado.

Así pues, también se consideran medios de control: La facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida en el tercer párrafo del artículo 97 constitucional; los procedimientos ante los organismos de protección de los derechos humanos; la controversia política ante la Cámara de Senadores; y el juicio político.

a) De esta manera, la controversia constitucional procede contra normas y actos, por conflictos entre los poderes de la Unión, entre la federación y las entidades federativas o entre los poderes locales o municipales, así como entre las diversas entidades federativas.

b) A través de la acción de inconstitucionalidad se pueden impugnar normas generales que se consideren inconstitucionales. Al resolver dichas acciones, la Suprema Corte de Justicia puede declarar, con efectos generales, la inconstitucionalidad de una ley. Se trata de una acción abstracta, porque busca garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico, de ahí que no sea necesario un agravio o un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento; por esta razón quienes están legitimados para promoverlas son un porcentaje de la Cámara de Diputados y Senadores, de los órganos legislativos estatales, y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como el procurador general de la República y los partidos políticos, éstos sólo en el caso de leyes electorales.

Para comprender mejor las diferencias que existen entre los dos principales medios de control constitucional, me permito transcribir la tesis de jurisprudencia del pleno de la Corte, cuyo rubro y texto es el siguiente:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE
CONTROL CONSTITUCIONAL¹⁵

Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia ley fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales

¹⁵Jurisprudencia, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XII, agosto de 2000, Tesis: P./J. 71/2000, Página: 965, Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS 2005, CD-ROM, No. Registro: 191,381.

siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.

Es importante señalar que en materia electoral solo procede la acción de inconstitucionalidad, ya que en los otros medios de control constitucional aquí estudiados existe la prohibición expresa de su procedencia. El 22 de agosto de 1996 se introdujeron importantes reformas al texto constitucional, con el propósito expreso de lograr “un sistema integral de justicia electoral”, en la inteligencia de que ello traería consigo el control de la constitucionalidad de las leyes electorales. Por tanto, se agregó un párrafo a la fracción II del artículo 105 constitucional, para determinar que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”, es decir la Acción de Inconstitucionalidad.

Asimismo, con esas reformas se incorporó al Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral, que es la máxima autoridad en la materia, a esta autoridad electoral no se le otorgó competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de leyes electorales, ya que dichas acciones son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c) Por su parte el juicio de amparo tutela la violación de garantías individuales por parte de las autoridades. En este caso se puede impugnar tanto los actos en sí mismos, como la aplicación de normas generales que se consideren inconstitucionales, llamado también amparo contra leyes.

d) Los medios de control constitucional en materia electoral son:

- 1) El juicio de revisión constitucional –que también es un medio de control constitucional, cuyo conocimiento es exclusivo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación– consistente en revisar la constitucionalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales.
- 2) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, instituido para funcionar como un instrumento paralelo al amparo, que no procede contra resoluciones de organismos y autoridades electorales.

Conforme a lo que expuesto, podemos concluir que México adopta un sistema híbrido, ya que por una parte nuestro sistema de control constitucional tiene características de control difuso y del concentrado, de manera que coexisten los dos modelos en un solo sistema jurídico. La Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada, con independencia del control abstracto con que cuenta gracias al conocimiento de la acción de inconstitucionalidad, para pronunciarse respecto de la inconstitucionalidad de alguna ley e inaplicarla en el caso concreto sometido a su conocimiento. Los tribunales y juzgados de amparo tienen competencia para hacer lo mismo, en la inteligencia de que ellos no deben analizar en abstracto la posible inconstitucionalidad de la ley.

3. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

3.1 CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

Para el ex ministro Juventino V. Castro y Castro (1997, 121) las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el procurador general de la República, en los cuales se contraviene la posible contradicción de una norma general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional de tipo concentrado por órgano jurisdiccional especializado. Se distingue de los otros medios de control constitucional en que éste se ejerce para buscar la declaración de invalidez de una norma general que se estima contraria a la ley suprema en aras del principio de supremacía constitucional. Si bien requiere para su ejercicio del impulso de los sujetos activos, su resultado recae o afecta, más que a las partes, a la propia norma general y evidentemente a la sociedad, amén de que la acción puede proceder sin la necesidad de existencia de agravios directos en perjuicio de los legitimados para su ejercicio.

3.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, con fecha 31 de diciembre de 1994, el artículo 105 constitucional fue totalmente modificado, creándose entre otra la fracción II que da sustento a las acciones de inconstitucionalidad, y otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver dicho proceso.

ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.¹⁶

Posteriormente, el 22 de agosto de 1996, como parte de la llamada “reforma integral en materia electoral”, nuevamente se modifica este artículo para quedar, en la parte que aquí interesa, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 105

- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]

- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.¹⁷

La reforma al sistema de justicia electoral introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad,

¹⁶*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994. Fuente: Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx

¹⁷*Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996. Fuente: Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx

con la pretensión de que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el estado de derecho.

Por ello, esta reforma se dirigió a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral; de manera que por primera vez existen, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, así como para establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales.

Con objeto de hacer compatible la prolongada tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, se incorpora el Tribunal Electoral –cuya jurisdicción es especializada– al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

Conforme a esto, la Corte conoce sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del texto anterior del artículo 105 constitucional la prohibición que existía sobre este ámbito legal.

Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, sin pasar por alto las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución contemplaron tres aspectos fundamentales: 1) que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos ya señalados en la norma anterior, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; 2) que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la acción de inconstitucionalidad; y 3) que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio.

Consecuente con la distribución de competencias, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene a su cargo, además de

su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de los órganos electorales; también conoce del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos relativos a votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisfizo plenamente un viejo reclamo, pero sin involucrar otras instituciones de protección de garantías –como el juicio de amparo– que nacieron y evolucionaron con características muy diferentes a las que se presentan en el derecho electoral.

Se estableció también que el Tribunal Electoral es competente para conocer de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencia, se fijaron un conjunto de principios y bases para los procesos electorales de nivel local.

A este respecto, se introduce un mecanismo respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General de la República.

Es de resaltar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo puede declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Por cuanto se refiere al fundamento legal de la acción de inconstitucionalidad, éste se encuentra en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.¹⁸

3.3 PROCEDENCIA

La fracción II del artículo 105 constitucional establece claramente la procedencia de este medio de control constitucional, pero en la materia que nos interesa, es decir en materia electoral, señala que únicamente procede la acción de inconstitucionalidad para plantear la no conformidad de leyes electorales con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resulta evidente que esta vía no procede contra actos concretos de aplicación.

¹⁸Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1995.

3.4 PARTES

La ya citada fracción II del artículo 105 constitucional estipula también quiénes pueden promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, desprendiéndose de dicho precepto que son parte activa:

1. Los partidos políticos. Al señalar, en su inciso f): Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
2. El 33 por ciento del número que conforma el órgano legislativo que hubiere aprobado la ley electoral impugnada. Al señalar en los incisos a), b) y d) lo conducente.
3. El Procurador General de la República. En todos los casos, según se indica en el inciso c) de esta fracción II del artículo en comento.

Como parte pasiva de la acción de inconstitucionalidad, figuran los órganos legislativos y el ejecutivo que hubieren aprobado, promulgado o publicado la ley electoral impugnada.

3.5 PLAZOS

Tratándose de acciones de inconstitucionalidad, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional asienta que podrá ejercerse esta acción dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma.

3.6 PROCEDIMIENTO

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional fija, en su título tercero denominado “Acciones de Inconstitucionalidad”, un procedimiento que toma como base el utilizado en todo juicio de amparo, con algunas reglas especiales, a saber:

- 1) El artículo 60 reitera el plazo señalado en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional; es decir,

30 días naturales contados a partir del día siguiente a que sea publicada, en el correspondiente medio oficial, la ley o tratado internacional impugnado. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el siguiente día hábil. Sin embargo, en materia electoral todos los días para el cómputo del plazo serán hábiles.

- 2) El artículo 61 señala los requisitos que debe contener la demanda. La demanda deberá formularse por escrito, e incluir los nombres y firmas de quienes la suscriban; el nombre de los órganos legislativos y el ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; la norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado; los preceptos constitucionales que se estimen violados; y los conceptos de invalidez.

Por disposición expresa del artículo 64 tercer párrafo de la ley reglamentaria en comento, no procede conceder la suspensión de la vigencia de la ley o tratado, por lo que debe seguir aplicándose hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia no emita sentencia en que se declare la invalidez de la norma controvertida.

Si el escrito en que se ejercita la acción de inconstitucionalidad fuese oscuro o irregular, el Ministro instructor prevendrá al demandante para que se hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de tres días tratándose de acciones contra leyes electorales; dicho Ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieran emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de seis días si se trata de leyes electorales, rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Cuando esté involucrado el Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe correspondiente.

Una vez transcurrido el plazo para la presentación de informes, se pondrán los autos a la vista de las partes a fin de que formulen alegatos dentro de un plazo de dos días tratándose de leyes electorales; concluido dicho plazo, el ministro ponente propondrá al pleno de la Suprema Corte de Justicia su proyecto de resolución.

Cuando la acción de inconstitucionalidad sea en contra de leyes electorales, de conformidad con el artículo 68 de la ley reglamentaria

en comento, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se trata del órgano especializado en materia electoral.

Debido a la naturaleza de este medio de control constitucional no hay pruebas que ofrecer, lo que se realiza es una confrontación de la norma impugnada con la Constitución.

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se haya agotado el procedimiento. Por su parte, el Pleno debe dictar el fallo a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto.

De conformidad con el artículo 71 segundo párrafo de la ley reglamentaria en estudio, sólo cuando la norma impugnada sea en materia electoral, el ministro instructor no está obligado a corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, ni suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Por último, en los términos del artículo 72, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

A diferencia de las demás normas generales, todos los plazos se ven reducidos en el procedimiento para resolver la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales. Sin embargo, la diferencia con otras leyes es mayor respecto de la suplencia de la deficiencia de la queja, ya que en materia electoral no existe esa posibilidad.

4. PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LEYES ELECTORALES

Resulta claro que en el sistema jurídico mexicano existe un control concentrado de las leyes electorales reservado exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la acción de inconstitucionalidad, cuya declaración de invalidez de la norma electoral produce efectos generales si es aprobada por el voto en Pleno de cuando menos ocho de los ministros; en caso contrario, se desestimaré la acción ejercitada y ordenará su archivo como asunto concluido.

4.1. CASO QUINTANA ROO. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El 4 de marzo de 2004, se publica en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*, el decreto 105, que contiene la Ley Electoral de Quintana Roo.

Por escritos presentados el 2 y 3 de abril de 2004, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los ciudadanos Dante Delgado Rannauro, Luis Felipe Bravo Mena y Leonel Godoy Rangel, como presidentes de los comités ejecutivos nacionales de los partidos políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática respectivamente, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de la Ley Electoral de Quintana Roo, contenida en el decreto 105 antes referido, emitido por el Congreso del Estado de Quintana Roo y promulgado por el Gobernador Constitucional de la misma entidad.

Entre las diversas normas que fueron atacadas por la vía de la acción de inconstitucionalidad, se encuentran las fracciones I y VI del artículo 28 de la Ley Electoral que señalaban:

Artículo 28. El ámbito territorial de los quince distritos electorales uninominales del Estado, se determinará mediante la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General y se sujetará a los criterios siguientes:

I. Los distritos uninominales deberán atender invariablemente a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevaecientes de las distintas regiones de la entidad.

[...]

VI. Para la numeración de los distritos se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para asignarla siguiendo la continuidad territorial de los mismos. En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal.¹⁹

¹⁹Ley Electoral de Quintana Roo. Fuente: *Periódico Oficial*, órgano del gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Tomo I, número 11, Extraordinario, Sexta Época, 4 de marzo de 2004.

Los accionantes emplearon entre muchos otros, los siguientes argumentos:

Resulta inconstitucional lo dispuesto por el artículo 28 en sus fracciones I y VI de la Ley Electoral de Quintana Roo aprobada. Por cuestión de método se analizará el primero de ellos, que a la letra dispone: I. Los distritos uninominales deberán atender invariablemente a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad. Esto sin duda contraviene nuestra ley suprema y en específico lo preceptuado en el artículo 116, fracción II, que literalmente ordena: “El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno: pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra”. De la simple lectura de lo anterior se desprende con claridad que el Poder Reformador de nuestro Código Político tuvo como intención el privilegiar el criterio poblacional sobre el territorial para efectos de establecer las circunscripciones o distritos uninominales. Sin embargo, contrario a lo dispuesto por nuestra Ley Fundamental, el dispositivo que se ataca por esta vía, fija otros criterios que, al ir más allá de nuestro máximo ordenamiento, resulta inconstitucional. Dichos criterios son dos y me permito citarlos: condiciones geográficas y circunstancias socioeconómicas prevalecientes. Así, se puede advertir que el legislador secundario quintanarroense establece dos criterios que en todo momento se contraponen al criterio que en forma exclusiva y excluyente establece el citado dispositivo constitucional, ya que precisamente la razón de ser del criterio poblacional es no desvirtuar el sentido de que cada legislador debe representar a una cantidad de habitantes similar en la medida de lo posible y no atendiendo a una condición geográfica o circunstancias socioeconómicas, pues entonces nos encontraríamos, como se detallará en los párrafos subsecuentes, en una situación desproporcional, ya que habrían diputados que representarían a altas cantidades de población y otros que representarían a pequeñas concentraciones de habitantes. En la misma tesitura, se ataca por inconstitucional lo dispuesto en la fracción VI del citado artículo 28, que a la letra dispone: VI. Para la numeración de los distritos se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para

asignarla siguiendo la continuidad territorial de los mismos. En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal. Al igual que el dispositivo anterior, se considera que la fracción en comento del artículo 28 también conculca lo dispuesto por nuestro artículo 116, en su fracción II, transcrito en líneas anteriores, mismo que ordena a las legislaturas estatales el que para efectos de establecer su número de representantes se debe atender únicamente al criterio poblacional y no a otro. Bajo ese orden de ideas y realizando una exégesis conjunta sobre la inconstitucionalidad que guardan las fracciones I y VI del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, me permito hacer notar que precisamente el criterio poblacional para la división de un territorio en circunscripciones o distritos electorales que consagra nuestra Ley Suprema, se basa en que en cada uno de los distritos electorales en los cuales se divide el territorio, tenga un número similar de electores, ya que la división territorial del Estado se hace basándose en la población existente en el mismo y busca que cada diputado represente un número similar de votantes. Este criterio, denominado poblacional, tiene una enorme diferencia con el criterio geográfico, haciéndolos incompatibles uno con el otro, ya que este último toma como base para la distritación una cierta extensión territorial, a la cual le corresponden ciertos municipios que no necesariamente tendrán un número similar de electores, pues lo que importa es la división geográfica y no la poblacional. Así pues, las fracciones del artículo de marras son contrarias a nuestra Constitución Federal pues ésta ordena expresamente, en el citado artículo 116, fracción II, que el criterio a seguir por las Legislaturas de los Estados es el poblacional con relación a los distritos o representantes, de ahí que el número de diputados en las legislaturas de los estados deba ser proporcional al número de habitantes de la entidad federativa correspondiente, y si los representantes son precisamente los diputados, debe concluirse que el número de diputados debe ser en todo momento proporcional al número de habitantes. Ahora bien, los diputados son electos en distritos electorales, y si a cada diputado corresponde un distrito, debemos afirmar que los distritos electorales deben ser proporcionales al número de habitantes en las entidades federativas. Lo anterior obliga a reflexionar sobre el fin que persigue el Poder Constituyente Permanente al establecer esta proporcionalidad con base en la población. Esta finalidad es precisamente que cada Diputado represente un número similar de electores, a fin de que la población se

encuentre equitativa, proporcional y debidamente representada en el Congreso, buscándose evitar que exista una subrepresentación o una sobrerrepresentación en las legislaturas estatales.²⁰

A esta acción de inconstitucionalidad le correspondió el número 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, fue ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Mediante proveído de 5 de abril del 2004 se admitieron las acciones de inconstitucionalidad acumuladas y se ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes; al procurador general de la República a fin de que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial para que expresara su opinión en relación con las citadas acciones.

El Congreso y el Gobernador Constitucional, ambos del estado de Quintana Roo, al rendir su informe señalaron, en forma coincidente, lo que sigue respecto del artículo 28 cuya invalidez se perseguía:

Que es infundado el argumento en el que se sostiene que las fracciones I y VI del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo son violatorias de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, al establecer que los distritos uninominales deberán atender invariablemente a la densidad de población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad, toda vez que este Alto Tribunal ya se ha pronunciado respecto de un argumento similar en la acción de inconstitucionalidad 18/2002 y su acumulada 19/2002.

Que la fracción VI del aludido artículo 28 establece una segunda hipótesis, que se refiere a que en todo caso cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal, lo cual no transgrede ninguna de las bases establecidas por la Constitución Federal para el caso de la integración de las legislaturas estatales, ya que lo que se pretende garantizar es que cada Municipio cuente, cuando menos con un espacio, sin que con ello se rompa con la proporcionalidad. Lo anterior, a semejanza de lo que se hace en la mayoría de las legislaciones con respecto a la distribución de curules a las minorías, en las que sólo se requiere de un dos por ciento de la votación total emitida para obtener

²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 4 de octubre del 2004.

un escaño. Además, en la integración de una Legislatura se debe atender a dos principios: el de representatividad y el de proporcionalidad.

Por su parte, el procurador general de la República, al formular su opinión respecto de las presentes acciones, señaló en síntesis lo siguiente:

Que por lo que hace a los argumentos de que el criterio poblacional se contrapone al geográfico y al socioeconómico, le asiste la razón a los promoventes, ya que el texto de la fracción II del numeral 116 de la Constitución Federal privilegia al primer criterio respecto de los últimos, al establecer que la distribución de los distritos electorales uninominales debe hacerse, necesariamente, atendiendo a la densidad poblacional y no a otros criterios, pues sólo así se da congruencia al principio de proporcionalidad, de tal modo que cada voto emitido tenga el mismo valor.

Que lo anterior es así, ya que los propósitos de la distribución territorial de los electores, además del referido, es el de atender a las exigencias impuestas para facilitar a los propios ciudadanos la emisión del sufragio, de tal manera que les sea posible trasladarse al lugar donde se recibirá la votación.

Que la fracción VI del citado artículo 28 impugnado, al prever que para la numeración de los distritos se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para asignarla siguiendo la continuidad territorial de los mismos, y que cada Municipio tendrá cuando menos un distrito uninominal, no resulta contraria al texto de la Constitución Federal, puesto que únicamente se señala que será para la numeración y no para la determinación de éstos, es decir, sólo es para cuestiones de identificación y control de los distritos en que se divide la entidad; por ello, si ésta se constituye de ocho municipios independientemente de la distribución electoral que haya tomado de su población, cada Municipio puede tener cuando menos un distrito.

Que como consecuencia de lo señalado procede declarar la invalidez de la fracción I del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, ya que establece elementos adicionales a los señalados en el numeral 116 constitucional, es decir, las condiciones geográficas y circunstancias socioeconómicas.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al formular la opinión que le fue requerida, señaló medularmente:

Que se excluye de emitir opinión respecto de los conceptos de invalidez, en atención a que este Alto Tribunal ya ha sustentado los

criterios aplicables a los temas que regulan los preceptos que en ellos se impugnan.

El Tribunal Pleno, en sesión pública de 15 de junio de 2004, desestimó la presente acción de inconstitucionalidad, relativa a la impugnación de diversos artículos, entre otros, del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo. Cabe señalar que el resultado de la votación del proyecto del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano –que proponía la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo, y su declaración de invalidez– fue de seis votos a favor, de los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza; y de cuatro votos en contra, de los ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia y del presidente Azuela Güitrón.

Sin embargo, se declaró la invalidez del artículo 28, fracción VI, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que señala: “En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal”. En consecuencia, el precepto en cuestión conservó su vigencia en los siguientes términos:

ARTÍCULO 28. El ámbito territorial de los quince distritos electorales uninominales del Estado, se determinará mediante la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General y se sujetará a los criterios siguientes:

[...]

VI. Para la numeración de los distritos se establecerá un punto geográfico inicial y un sentido para asignarla siguiendo la continuidad territorial de los mismos.

[...]

En la propia sentencia de fecha 15 de junio de 2004, que resolvió la acción de inconstitucionalidad número 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, el señor ministro Góngora Pimentel hizo atenta exhortación a los legisladores del Estado de Quintana Roo para que se abstuvieran de aplicar los artículos 53 de la Constitución Política del Estado y 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo en la porción normativa que dice: “... Las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones

de la Entidad”, por ser contrarios al artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

Los señores ministros, presidente Mariano Azuela Güitron, Margarita Beatriz Luna Ramos, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y José de Jesús Gudiño Pelayo, formularon voto de la minoría respecto del proyecto presentado por el ministro Salvador Aguirre Anguiano en las acciones de inconstitucionalidad números 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004.

Recuérdese que, se desestima la acción de inconstitucionalidad por lo que hace a la impugnación del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en atención a que no se alcanzó la mayoría exigida para invalidar esta norma, ya que el proyecto inicial que se presentó, que en esa parte proponía la inconstitucionalidad y declaración de invalidez de ese numeral, no alcanzó la votación legal requerida.

La propuesta mayoritaria fue en el sentido de que el numeral 28 fracción I de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo se declare inconstitucional y se invalide en la parte normativa que señala: “Las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad”, pues el Pleno de ese Alto Tribunal, en la tesis de Jurisprudencia número P./J. 2/2002, aprobada en sesión del 14 de febrero de 2002, con el rubro: DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, estableció que los distritos electorales uninominales en los estados, para efectos de su demarcación, deben atender sólo al criterio poblacional que prevé el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no a las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad, como lo señala este numeral.

Los ministros antes señalados disienten con la postura de la mayoría, en virtud de que el referido planteamiento de invalidez resulta inoperante, ya que con independencia del pronunciamiento que emitiera el Alto Tribunal, en el orden jurídico de la respectiva entidad federativa prevalecería el vicio que se atribuye al artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo; pues en este numeral, el legislador ordinario se limitó a reproducir los criterios de demarcación territorial de los distritos electorales locales que se encuentran previstos

en el diverso 53, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

Para lo anterior debe tomarse en cuenta que conforme al sistema que rige a las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra leyes electorales, establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el referido precepto de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo no podría tenerse por impugnado cuando los partidos políticos que promovieron la acción de inconstitucionalidad no manifestaron en sus demandas su intención de controvertir dicha disposición constitucional ni, menos aún, podrían extenderse los efectos de la respectiva declaración de invalidez a lo dispuesto en la mencionada Constitución.

Entonces, si los partidos políticos actores no controvertieron mediante la acción de inconstitucionalidad el artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, con motivo de su publicación el 28 de noviembre de 2003, debe estimarse que el vicio que pretenden atribuir al diverso 28, fracción I, de la Ley Electoral de ese Estado, con motivo de su publicación, resulta inoperante.

Lo anterior es en virtud de que cuando se publicó el decreto de reformas a la Constitución Política del Estado, el 28 de noviembre de 2003, los partidos políticos actores en esta acción estuvieron en posibilidad de impugnar lo previsto en el artículo 53, mediante una acción de la misma naturaleza, lo cual en la especie no sucedió.

Quiero hacer notar que, acorde con el numeral 71 de la ley reglamentaria en cita, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir sus resoluciones en materia de acciones de inconstitucionalidad, debería:

- a) Corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados.
- b) Suplir los conceptos de invalidez hechos valer en el escrito por el cual se ejercite la acción de inconstitucionalidad.
- c) Fundar su declaratoria de invalidez en la violación a cualquier precepto de la Constitución Federal, haya sido invocado o no en el escrito inicial.

Como se advierte, la ley reglamentaria señala tres supuestos que deben colmar las sentencias que se emitan en las acciones de

inconstitucionalidad. Sin embargo, el segundo párrafo del precepto en comento, establece una excepción para las resoluciones que se emitan en esos medios de control, cuya materia de impugnación lo constituya una norma general de carácter electoral, consistente en que la declaratoria de invalidez de leyes de esta naturaleza deberá estar referido únicamente a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial. Por tanto, si en la acción de inconstitucionalidad en la que se impugna una ley electoral no es factible, con base en lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria, suplir la deficiencia de los planteamientos de invalidez, por mayoría de razón, dicho numeral de ninguna manera podría servir de sustento para tener por impugnados dispositivos cuya invalidez no se reclamó en la demanda respectiva.

Por otra parte, de analizarse la validez de lo previsto en el citado 53, se desconocería el efecto jurídico derivado de que los partidos actores no hayan impugnado tal disposición en el plazo señalado en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria, lo que atendiendo a lo establecido en los diversos 59 y 19, fracción VII, de ese ordenamiento, da lugar a la improcedencia de la acción respecto de la norma que no se impugnó en el plazo legal.

Al respecto, cabe señalar que la validez de lo establecido en la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, de ninguna manera puede trascender a lo establecido en la Constitución Política de esa entidad federativa.

Finalmente, conviene destacar que si a pesar de todos los argumentos antes desarrollados se declarara la inconstitucionalidad del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, sin pronunciarse sobre lo establecido en el diverso 53, de la Constitución local, se generaría un grave estado de incertidumbre en los actores políticos de dicha entidad; pues, por una parte, el legislador local estaría vinculado a dejar sin efectos la norma inconstitucional y, por otra, ante lo previsto en la citada Constitución, atendiendo al principio de supremacía constitucional, las autoridades electorales estarían ante un dilema, porque tendrían que decidir qué norma debe regir la referida distritación.

Por su parte, el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano emitió voto particular respecto del citado artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, resaltando que por unanimidad de diez votos, los señores ministros estuvieron de acuerdo que infringe lo dispuesto en la fracción II, del artículo 116 de la Constitución

General de la República pues, de conformidad con esta disposición constitucional, para efectos de la división de los distritos electorales uninominales de las entidades federativas, debe atenderse únicamente al criterio poblacional, tal como lo señala la Constitución Federal y la Jurisprudencia sostenida por ese Alto Tribunal; sin embargo, cuatro de los ministros consideraron oportuno votar en contra de la propuesta que les fue presentada por el Ministro Ponente en este asunto, relativa a la declaratoria de invalidez del referido artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral estatal combatida, por considerar que reproduce literalmente lo dispuesto en el distinto artículo 53 de la Constitución de Quintana Roo, respecto del cual no fue solicitada su declaratoria de invalidez y, por lo tanto, subsiste la disposición relativa a que los distritos uninominales en esa entidad federativa, deberán atender invariablemente a la densidad de la población, a las condiciones geográficas y a las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad.

El Ministro ponente consideró que la unanimidad de diez votos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obtenida en cuanto a la conclusión de que el artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo infringe lo dispuesto por la fracción II del artículo 116 de la Constitución General de la República, al considerar no únicamente el criterio poblacional, como lo exige la disposición constitucional federal, sino también los criterios económico y geográfico para la demarcación de distritos uninominales, pero que al existir un artículo en la Constitución Estatal que no fue impugnado en su tiempo y que en la presente acción no podía serlo, por extemporáneo, indudablemente sienta un precedente en la materia, ya que con toda certeza se puede afirmar que en la legislación de Quintana Roo se encuentran vigentes dos artículos, a saber: el 53 de la Constitución Local y el 28, fracción I, de la Ley Electoral estatal, que son contrarios a la Constitución Federal, en especial al artículo 116, fracción II.

Por su parte el ministro Genaro David Góngora Pimentel, también emitió voto particular al respecto y sostuvo lo siguiente:

Respecto de la desestimación del artículo 28, fracción I.

Es interesante destacar que el artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, es manifiestamente inconstitucional, pues vulnera la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues, de conformidad con esta disposición constitucional,

para efectos de la división de los distritos electorales uninominales de las entidades federativas, debe atenderse únicamente al criterio poblacional, por lo que resulta imperativo para las legislaturas locales establecer en su normatividad electoral únicamente el criterio poblacional para la división de los distritos electorales, por lo que al establecerse en el precepto cuya invalidez se demanda que en la demarcación de los distritos uninominales del Estado de Quintana Roo se deberá atender invariablemente, además de la densidad de población, a las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad, se contraviene la referida fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.

No obstante lo anterior, en el presente caso se presentó un problema de técnica procesal, pues en opinión de la minoría, el artículo impugnado reproduce literalmente lo dispuesto en el distinto artículo 53 de la Constitución de Quintana Roo, la cual no fue combatida en su oportunidad, razón por la cual ante la subsistencia de la disposición relativa a que los distritos uninominales en esa entidad federativa deberán atender invariablemente a la densidad de la población, a las condiciones geográficas y a las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad, se presentaba un obstáculo de procedencia consistente en una suerte de norma derivada de otra consentida.

En opinión del ministro Góngora Pimentel, esta situación no impedía que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la acción de inconstitucionalidad, analizara la posible contradicción de la fracción I del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo con la Constitución Federal, ya que con independencia de que dicha norma reproduzca el contenido de una disposición constitucional local, la impugnación de la norma secundaria se actualiza al momento de su expedición por constituir una nueva norma general que no se encuentra consentida.

Al respecto, el Alto Tribunal ha emitido un criterio de jurisprudencia que debió haber regido la decisión de la minoría, en el sentido de que la reforma a una norma constituye un nuevo acto legislativo, aun cuando se reproduzca el supuesto normativo. Dicho criterio se plasmó en la tesis P./J. 27/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, tomo XIX, mayo de 2004, pág. 1155, que a la letra indica:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA INTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.

Pese a lo anterior, haciendo un llamado a la civilidad y al respeto a la Constitución Federal que debe regir los actos de todas las autoridades, reitera el ministro Góngora Pimentel la atenta exhortación que realizó a los legisladores del estado de Quintana Roo para que se abstengan de aplicar los artículos 53 de la Constitución Política de ese estado y 28, fracción I, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la porción normativa que dice: “a las condiciones geográficas y a las circunstancias socioeconómicas prevalecientes de las distintas regiones de la entidad”, por ser contrarios al artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal.

Por último, los señores ministros José Ramón Cossío Díaz y Juan Díaz Romero emitieron voto aclaratorio pronunciado con respecto a la impugnación del artículo 28, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, con los siguientes argumentos:

En primer lugar, respecto a la procedencia de la impugnación, estamos de acuerdo en que el artículo impugnado de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo es redundante en relación al artículo 53 de la Constitución del mismo Estado, y que debido a que este artículo constitucional local no fue impugnado en su oportunidad la impugnación del artículo en cuestión debe ser declarada improcedente. Sin embargo, consideramos que la emisión de una norma electoral

por vía del procedimiento legislativo ordinario local, aun existiendo una identidad material con disposiciones de la Constitución local que le sirven de fundamento, genera una nueva oportunidad de ser impugnada y de realizar su examen y contraste con los preceptos de la Constitución Federal. Esto es así ya que, si bien la Constitución local establece las bases mediante las cuales el legislador estatal debe desarrollar las normas generales que emite, estas bases no son de aplicación inmediata, sino que requieren de una “concreción” por parte del legislador local, el cual no simplemente repite el contenido de la disposición constitucional sino que, como ya se dijo, individualiza el contenido de la misma. En ningún caso la disposición constitucional puede actuar “sola”, es decir, sin la norma que actualiza su posibilidad de aplicación a la realidad. Es claro que tanto los órganos que emiten las disposiciones, como el procedimiento mediante el cual se generan, así como su categoría formal dentro del sistema de fuentes, son distintos en relación con cada una de las normas consideradas. Llevar a confundir el contenido material de una norma, con los procesos formales que dan lugar a otra con igual o similar contenido, es una indebida manera de mezclar categorías jurídicas de diversa naturaleza y efectos. Decir que al no haberse impugnado la Constitución local en su oportunidad precluye la posibilidad de impugnación de las normas que la desarrollan, anula la posibilidad de impugnación de una norma electoral que resultaría, en cualquier otro caso, claramente inconstitucional, y se deja a los partidos políticos en una situación de absoluta indefensión frente a disposiciones que encuadran con la hipótesis establecida de manera expresa en la parte final de la fracción f) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

En segundo lugar, y una vez establecidas las razones por la que se considera procedente la impugnación analizada, se aprecia que el artículo impugnado resulta inconstitucional al aplicar los precedentes de este Alto Tribunal que consideran que la demarcación de los distritos electorales uninominales en los estados debe seguir solamente el criterio poblacional, como se encuentra establecido en el primer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal. En este sentido la tesis jurisprudencial P/.J. 2/2002 con el rubro: “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”; así como la tesis P./J. 4/2002 de rubro: “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO, DE

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE CONTRAVIENE LOS DISPUESTOS EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS”; ambas derivadas de la acción de inconstitucionalidad 35/2001.

Por lo ya apuntado, no existe fundamento para que el legislador de Quintana Roo agregue criterios distintos al poblacional. La Constitución Federal claramente determina, en el primer párrafo de la fracción II del artículo 116, que el número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada uno, y establece el parámetro general que deben éstas tomar en cuenta al momento de emitir la normatividad electoral en sus respectivas entidades.

Finalmente, se estima que en ningún caso se acude a la figura de la suplencia de la queja en contra del principio de estricto derecho, que es propio de las acciones de inconstitucionalidad, en particular en materia electoral.

No se considera que la declaración de inconstitucionalidad alcance en ningún sentido al artículo 53 de la Constitución de Quintana Roo, sino solamente a las normas que actualizan su contenido en la legislación electoral de la entidad. No pasa inadvertido que la declaración de inconstitucionalidad del artículo analizado no resuelve el problema de la existencia de una norma constitucional que establece el principio de demarcación de los distritos electorales uninominales con base en el principio de distribución geográfica y a las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad, norma que no sería invalidada por este Alto Tribunal en la presente resolución por no haber sido reclamada en su oportunidad y por no encontrarse reclamada en el escrito inicial.

He tratado de resumir las posturas de los señores ministros respecto a la desestimación de la fracción I del artículo 28 de la Ley Electoral de Quintana Roo, pero todo lo anterior no sirvió para adecuar las normas generales locales a la Constitución Federal; es decir, la problemática subsiste. En el estado de Quintana Roo existen dos artículos que vulneran la Constitución Federal –así lo han señalado todos y cada uno de los ministros de la Corte–, pero debido a problemas de técnica procesal no fueron declarados inconstitucionales en el Pleno del mismo.

4.2 PROPUESTAS

Como bien señala Elisur Arteaga Nava (1999, 53-62), parte de este problema surge por un vicio perentorio para detectar un vicio de inconstitucionalidad cuando no es notorio, pues si el vicio es burdo y evidente, seguramente será detectado en el momento en que se presenta la iniciativa, en cuyo caso, no llegará a tener el carácter de ley, pero hay vicios que no son claros, pues la inconstitucionalidad de algunas leyes se ha venido a detectar después de su entrada en vigor y en ese supuesto la acción de inconstitucionalidad ya no puede ser ejercitada transcurridos los 30 días establecidos para su ejercicio.

A la luz de lo analizado, considero que este posicionamiento tiene realmente peso, ya que se debe hacer un profundo y serio estudio constitucional de la norma que se pretende impugnar, y el plazo concedido para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad es insuficiente, si se toma en cuenta además que no se publica una sola norma general, pues es muy probable que ese mismo día se publiquen en el Diario o Periódico Oficial un conjunto de leyes o reformas a diversos conjuntos normativos.

¿Cómo resolver este problema? ¿Quién debe ajustar estas dos normas generales vigentes en el estado de Quintana Roo a la voluntad del constituyente? ¿Puede el Tribunal Electoral de Quintana Roo resolver alguna controversia que se le plantee conforme a estas normas vigentes a sabiendas que no se ajustan a la Constitución? ¿Resulta ético? ¿Por qué debe luchar el resolutor, por el derecho o por la justicia? ¿Dónde queda la supremacía constitucional? Estas son algunas de las interrogantes cuya respuesta entrego a continuación.

De trascendental importancia resulta para este estudio el encontrar o proponer algunas reformas con la más pura intención de colmar la ausencia de vía o acción a través de la cual se pueda impugnar una norma de carácter electoral después de que haya transcurrido el plazo que la Constitución Federal concede a los sujetos legitimados para impugnarla, así que procedo a señalar cuáles, a mi juicio serían éstas.

El problema planteado tiene diversas formas de solución: La primera y la más sencilla sería que cualquiera de los órganos facultados para iniciar leyes,—en el estado de Quintana Roo son el Gobernador del Estado, los diputados de la Legislatura, los ayuntamientos, los ciudadanos quintanarroenses, éstos a través de los diputados— en los términos que

señale la Constitución local, en un acto de civilidad y con la intención de velar por la voluntad soberana, presentaran al Poder Legislativo una iniciativa de reforma al artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y al artículo 28, fracción 1, de la Ley Electoral, que elimine de los criterios de distritación las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la entidad, respetando la voluntad del Constituyente, para que en la distritación sea utilizado exclusivamente el criterio poblacional.

Se hace notar que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo tiene atribuciones para proponer a la Legislatura reformas a las leyes electorales, esto de conformidad con el artículo 14, fracción xxxii, de su ley orgánica, no así a la Constitución estatal, sin embargo, y toda vez que los Consejeros Electorales han manifestado abiertamente en los medios de comunicación que la distritación en el estado se hará siguiendo los criterios poblacional, geográfico y socioeconómico, que señala la Ley Electoral, es casi imposible suponer que esta autoridad electoral presentará alguna propuesta respecto a este problema de constitucionalidad, sino que por el contrario, con esa postura incrementarán el problema existente a la fecha.

Por otra parte, y contrario a lo aquí señalado, con fecha 4 de julio de 2005, la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso local, presentó a la Legislatura de Quintana Roo una iniciativa de reforma a la Ley Electoral de Quintana Roo, señalando en su exposición de motivos, que se trataba de ajustar la citada ley a la resolución de la acción de inconstitucionalidad número 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Sin embargo, en dicha iniciativa sólo presentan reformas a los artículos señalados como inconstitucionales, esto por tratarse de una resolución judicial que los vincula; pero en forma deliberada y toda vez que no se encuentran obligados jurídicamente, omitieron incluir el artículo 53 constitucional y el 28, fracción 1, de la Ley Electoral, que ajustaría nuestra legislación estatal a la ley suprema, respetando así el pacto federal del cual somos parte. Por lo que con fecha del 3 de octubre del año 2005, tomo III, número 74 extraordinario, Séptima Época, se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo*, el decreto número 8 por el que se reforman y derogan diversos artículos de la Ley Electoral de Quintana Roo. De manera que dejaron el problema latente para que sea resuelto de cualquier otra forma.

Una segunda opción sería que bajo el control concentrado de la Constitución que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pudiera ésta, y de conformidad con el artículo 97 constitucional, iniciar de oficio una averiguación respecto a la inconstitucionalidad de las leyes electorales, a efecto de que en caso de ser procedente pudiera tener facultades de presentar, con el carácter de iniciativa, a los congresos federal y locales, reformas para adecuar las normas generales de carácter electoral al texto constitucional. Con esto respeta la división de poderes que la propia Constitución Federal consagra.

Ahora bien, como ya se apuntó, no es posible impugnar por la vía del amparo el primer acto de aplicación de las leyes electorales. Por tanto, propongo que se pueda ejercer la acción de inconstitucionalidad en un segundo momento, esto es, en el primer acto de aplicación de la norma general supuestamente inconstitucional, para lo cual sería necesario adicionar un párrafo a esta fracción II del artículo 105 constitucional, que señale:

Cuando un acto o resolución de la autoridad federal o estatal encargada de preparar, desarrollar, organizar y vigilar los procesos electorales, tenga fundamento en una norma de carácter general y que sea considerada por los sujetos legitimados como contraria al texto de la Constitución Federal, podrá ejercitarse la acción de inconstitucionalidad dentro de los ocho días naturales siguientes a aquél en el que la resolución haya sido debidamente notificada o el acto sea ejecutado.

Por otra parte, también sería necesario adecuar el texto de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. Propongo adicionar un párrafo en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria que señale:

El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad contra un acto o resolución de la autoridad federal o estatal encargada de preparar, desarrollar, organizar y vigilar los procesos electorales, que tenga fundamento en una norma de carácter general que se considere contraria al texto constitucional, será de ocho días naturales siguientes a aquél en el que la resolución haya sido debidamente notificada o el acto sea ejecutado.

Asimismo, es necesario adicionar un artículo, referente al alcance que deba tener la sentencia, por lo que se propone crear un nuevo artículo 73 y recorrer el actual como artículo 74, y así sucesivamente, para que quede redactado de la siguiente forma:

ARTÍCULO 73. Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra un acto o resolución de la autoridad federal o estatal encargada de preparar, desarrollar, organizar y vigilar los procesos electorales, que tengan fundamento en una norma de carácter general que sea declarada contraria al texto constitucional, alcanzará a todos los actores políticos en la contienda electoral, retrotrayéndose sus efectos hasta el momento inmediato anterior al de la notificación la resolución o la ejecución el acto, siempre y cuando esto sea posible.

Se pueden plantear varias reformas, tanto a nivel constitucional como a nivel legal, para hacer más accesible el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, como ampliar los plazos para su ejercicio, establecer salas constitucionales, etc., pero no considero que esto pueda otorgar una mejor y más completa impartición de justicia y sobre todo, respeto a la supremacía constitucional.

Por último y desde mi personal punto de vista, si se aplica en todo su contexto la segunda parte del artículo 133 constitucional, la cual ordena que los jueces (todos) preferirán la aplicación de la Constitución Federal, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados, es decir aplicar el control difuso de la Constitución, se resolverían muchos de los actuales problemas.

Esto pudiera funcionar de la siguiente manera: el juzgador, cualquiera que sea, que se percate de la posible inconstitucionalidad de una ley, en el acto de aplicación de la misma, lo hará del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta se aboque al estudio de la constitucionalidad, dándosele trámite como cualquier acción de inconstitucionalidad, resolviendo de manera exclusiva el Tribunal Supremo, por una mayoría de ocho ministros la invalidez de la norma. De manera que, al combinar el control difuso de la Constitución, señalado en la parte final del artículo 133, y el control concentrado de la misma, que señala el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se haría efectivo el control constitucional mixto.

No quiero concluir este trabajo sin hacer una reflexión final. La base de nuestra democracia es, desde luego, el Estado de Derecho, en el cual no existe lugar a las lagunas de la ley. Existen un sinnúmero de reformas que se podrían plantear para solucionar la problemática expuesta, pero todas ellas tienen un común denominador: requieren de la voluntad política, de un conocimiento jurídico profundo de la Constitución, un comportamiento ético y visión en el futuro, fuera de todo interés personal o partidario y, por encima de todo, un amor acendrado a México.

Lo hasta aquí expuesto y propuesto por el suscrito, no tiene más pretensión que crear una conciencia reflexiva en el lector, respecto de la necesidad de ir mejorando cada día los elementos normativos que sustentan nuestro sistema jurídico, pero sobre todo, el respeto irrestricto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la supremacía de ésta sobre cualquier otra norma o autoridad. En una palabra, el respeto a la voluntad popular.

FUENTES CONSULTADAS

- Arteaga Nava, Elisur (1999). *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*. 4ª ed., México, Monte Alto, 476 p.
- Castro y Castro, Juventivo V. (1997). *El artículo 105 constitucional*. 2ª ed., México, Porrúa, 238 p.
- Constitución de los Estados Unidos de América* [en línea], traducción al español, Political Data Base of the Américas, Georgetown University, actualizado al 2005, disponible en: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>> [consultado en agosto de 2005].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857* [en línea] Diario Oficial, órgano del gobierno provisional de la República Mexicana, Tomo V, 4ª época, número 30, lunes 5 de febrero de 1917. Fuente: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, disponible en <www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/dof/CPEUM_orig_05feb1917.pdf> [Consultado Agosto de 2005] (actualmente www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/refcns/dof/CPEU_orig_05feb1917.pdf)
- Del Castillo del Valle, Alberto (1994). *La defensa jurídica de la*

- Constitución en México*. México, Duero, 435 p.
- De Otto, Ignacio (1999). *Derecho constitucional. Sistemas de fuentes*, reimp., Barcelona, España, Editorial Ariel, 320 p.
- Diario Oficial de la Federación* (2004), 4 de octubre del 2004.
----- (1994) [en línea], Cámara de Diputados, sábado 31 de diciembre de 1994, México, disponible en <www.diputados.gob.mx> [consultado en agosto de 2005].
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario jurídico mexicano*, 11^a ed. México, Porrúa, 4 tomos.
- Kelsen, Hans (1983). *Teoría pura del Derecho*, trad. de Roberto J. Vernengo, 3^a reimp., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 358 p.
- Mena Adame, Carlos (2003). *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, México, Porrúa, 427 p.
- Montesquieu (1748). “Del espíritu de las leyes” [en línea], *Materiales de Derecho Constitucional*, Universidad de Valladolid, España, septiembre de 2000, reproducción parcial disponible en <www.der.uva.es/constitucional/materiales/libros/Montesquieu.pdf> [consultado en agosto de 2005].
- Noriega Cantú, Alfonso (2000). *Lecciones de amparo*, 6^a ed., México, Porrúa, 1249 p.
- Periódico Oficial*, órgano del gobierno del Estado libre y soberano de Quintana Roo (2004). Tomo I, núm. 11 extraordinario, sexta época, 4 de marzo de 2004.
----- (2005). Tomo III, núm. 74 extraordinario, séptima época, 3 de octubre de 2005.
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española*, 22^a ed., España, Espasa Calpe, 2 tomos.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005a). *IUS 2005. Jurisprudencias y Tesis Aisladas* [CD-ROM] México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 4 CD-ROM.
----- (2005b). *Compila XI 2005*. Legislación Federal y del Distrito Federal [CD-ROM], México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
----- (2000). *Fallos históricos de la Suprema Corte de Estados Unidos de América*, selección, traducción y prólogo de Guillermo Guzmán Orozco, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tena Ramírez, Felipe (1995). *Derecho constitucional mexicano*, 29^a ed., México, Porrúa, 561 p.

“William Marbury vs James Madison (1803)” (2001) *Exploring Constitutional Conflicts* [en línea], University of Missouri-Kansas City School of Law, 2001, Kansas City, disponible en www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/marbury.html [consultado en agosto de 2005].

LA OBLIGACIÓN DE EJERCER LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

LUIS ALFREDO CANTO CASTILLO

Sumario: Introducción; 1. La democracia en su acepción etimológica y moderna; 2. El régimen representativo desde la Constitución General; 3. evolución de los partidos políticos en México; 4. Los partidos políticos como promotores de la democracia; 5. Las prerrogativas de votar y ser votado; 6. El deber constitucional y legal de ejercer los cargos de elección popular; 7. Crimen y castigo de los funcionarios. Fuentes consultadas.

INTRODUCCIÓN

En su acepción etimológica democracia significa el poder en las manos del pueblo. No obstante, es evidente que dicho poder no puede ser ejercido directamente por todos y cada uno de los ciudadanos de una comunidad, pues ello generaría un caos.

El concepto de democracia ha evolucionado con los continuos movimientos ideológicos que han experimentado las sociedades. El concepto liberal que hoy impera en casi todos los estados democráticos considera como fundamentales las prerrogativas de votar y ser votado y, en consecuencia, la obligación de ejercer los cargos conferidos.

Por ello, en los estados democráticos se ha erigido lo que comúnmente se conoce como representación popular, la cual se alcanza mediante un proceso electoral en el que los ciudadanos de una comunidad eligen, en elecciones libres y auténticas, a determinados ciudadanos que son postulados para ejercer ciertas funciones en el poder público.

Es en tal tendencia que todo proceso electoral –federal, estatal o municipal– descansa bajo el supuesto último de la representación popular o del pueblo.

A través de los años se ha incrementado el interés de la sociedad mexicana por tener una normatividad bien definida y estructurada en lo relativo al derecho electoral (que implica una democracia representativa), a efecto de contar con procesos electorales que garanticen igualdad de

condiciones a todos los participantes –autoridades electorales y no electorales, partidos políticos, candidatos y ciudadanía–; y para que quienes detentan un cargo de elección lleguen debidamente legitimados por la voluntad popular.

Esto se ha visto reflejado en las diferentes reformas electorales, que han fortalecido a las autoridades electorales y a los partidos políticos con la finalidad de transparentar los procesos electorales y que faciliten a los institutos políticos cumplir con el mandato constitucional de ser los medios a través de los cuales la ciudadanía mexicana acceda a los cargos públicos de elección popular.

Sin embargo, aun cuando se han cubierto legalmente varios aspectos que involucran la intervención de la autoridad en la creación y actividad de los partidos políticos y sus candidatos, tal esfuerzo se ha visto superado por la interpretación errónea y a veces de compromiso partidario que realizan tales autoridades –como podría ser el caso de representantes de partidos políticos ante órganos electorales–, porque a pesar de que en la legislación electoral (incluyendo a la Constitución General) se encuentra la normatividad para ponerle candados a ciertas actividades de los institutos políticos y sus candidatos, ésta ha sido eludida con el único afán de favorecer a intereses partidarios o personales de sus candidatos.

Resulta preocupante para la democracia representativa que los ciudadanos participen como candidatos a puestos de elección popular con el único fin de alcanzar el cargo y, una vez obtenido, utilizarlo para postularse a una posición de mayor jerarquía, con lo cual evaden ilegalmente su obligación de ejercer la función para la que fueron electos por el tiempo y las condiciones que la ley prevé.

Esta innoble práctica se encuentra actualmente muy difundida y enraizada a nivel estatal, razón por lo cual el presente trabajo tiene la finalidad de exponer la conveniencia de que los ciudadanos que hayan obtenido un cargo de elección popular, lo ejerzan por el tiempo y con las condiciones previstas en la ley. Hace también un llamado a los partidos políticos y autoridades respectivas; a los primeros, para no permitir ni mucho menos postular, al funcionario que pretenda renunciar o renuncie (mediante renuncia o licencia) a un cargo de elección popular para contender por otro de mayor relevancia; y a los segundos, a no autorizar la renuncia a un cargo de elección popular cuando ésta se sustente en la intención de contender por otro de representación ciudadana.

1. LA DEMOCRACIA EN SU ACEPCIÓN ETIMOLÓGICA Y MODERNA

El término democracia fue acuñado en el siglo I a.n.e. en Atenas, ciudad-estado de Grecia. Para entender la concepción etimológica del vocablo, debemos tener presente que los ciudadanos griegos participaban en forma directa en los asuntos públicos, a excepción de las mujeres y esclavos, a quienes se excluía de la ciudadanía.

El concepto de ciudadanía ha sido modificado con el transcurso del tiempo en función de la evolución de las sociedades. Esto se refleja en diversas reformas a las leyes que buscan adecuarse a la voluntad de los ciudadanos.

Desde el modelo ateniense hasta nuestros días, la democracia –entendida como el gobierno del pueblo– ha conformado un sistema representativo cada vez más complejo; en su acepción actual, democracia es una forma de gobierno en la cual, en teoría, el poder para cambiar las leyes y las estructuras de gobierno, así como el poder para tomar todas las decisiones de gobierno, reside en la ciudadanía.

En este sistema, las resoluciones gubernamentales son tomadas por los propios ciudadanos (democracia directa) o por representantes escogidos mediante elecciones libres (democracia representativa). Esta última es por antonomasia la participación ciudadana en el gobierno de una forma no directa, sino mediante representantes o por cesión del derecho de participar a personas designadas de forma libre.

El proceso tiene múltiples matices, pues se puede asumir una participación ciudadana más amplia por medio de organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, comisiones de ciudadanos, sindicatos, grupos de presión, iglesias y prensa, entre otros.

También hay que considerar que no todos los habitantes de un estado democrático participan en la política, sino sólo aquellos que poseen la ciudadanía (mexicana o estatal), y dentro de este grupo, sólo quienes eligen participar, generalmente a través del voto, en unas elecciones o cualquier otro proceso de participación ciudadana (plebiscito o referendo).

En la historia inicial de la democracia primó la participación directa, pero en la actualidad la mayor parte de los sistemas democráticos del mundo son principalmente de tipo representativo.

La amplitud del término democracia ya era postulada en el año 1930 por Hans Kelsen, al señalar, a propósito de la democracia representativa, lo siguiente:

Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide, con lo que quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la relación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares [Kelsen, s/f].

Asimismo, en su connotación actual, la palabra democracia se utiliza como sinónimo de democracia liberal, lo cual amplía su definición con una serie de condiciones adicionales:

- a) Una constitución que limita los diversos poderes y controla el funcionamiento formal del gobierno
- b) El derecho a votar y ser votado en las elecciones populares
- c) Libertad de expresión
- d) Libertad de prensa y acceso a fuentes de información alternativa a las propias del gobierno
- e) Libertad de asociación
- f) Ciudadanos educados acerca de sus derechos y deberes.

Con estas precisiones cobran especial relevancia algunas de las prerrogativas que se encuentran previstas en la Constitución General y en las constituciones de las entidades federativas, en especial la referida a la participación ciudadana en la vida democrática, que se traduce en el derecho a votar y ser votado para los cargos de elección popular, pues en este último caso, se extiende su significado al derecho y la obligación de ejercer los cargos de elección popular.

2. EL RÉGIMEN REPRESENTATIVO DESDE LA CONSTITUCIÓN GENERAL

Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 –la primera del México independiente– se plasmó el carácter de nuestra

democracia, sin negar, desde luego, la democracia deliberativa, a través del plebiscito y el referendo.

De este modo, a nivel constitucional, el Estado mexicano se encuentra constituido en una república representativa, democrática y federal, integrada por estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una federación.

Constitucionalmente, la soberanía nacional y, por ende, la de cada uno de los estados federados, reside esencial y originalmente en el pueblo, el cual la ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los estados, en lo que toca a sus respectivas competencias; en la inteligencia de que tratándose de las entidades federativas, éstas no pueden contravenir el pacto federal.

Es por disposición de la propia constitución federal que los Poderes de la Unión y de los estados federados se renuevan periódicamente mediante elecciones libres y auténticas, conforme a las disposiciones expresas contenidas en la propia Constitución Federal y en las de cada estado de la Unión.

La renovación de los poderes públicos tiene como fin primordial, por un lado, evitar que las personas detenten indefinidamente un puesto público, del cual puedan obtener un provecho personal en detrimento del interés público, y por otro, hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público. Esto permite el respeto de la prerrogativa constitucional de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, sustento de la democracia representativa.

Es por ello que los cargos de elección popular a nivel estatal, que emulan al federal, se renuevan cada seis años en el caso del Poder Ejecutivo y cada tres años en el caso del Legislativo y los ayuntamientos.

3. EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Para que los partidos políticos alcanzaran el reconocimiento constitucional, primero tuvieron que ser reconocidos jurídicamente como institutos políticos y luego constitucionalmente como entes de interés público.

La Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, expedida por Francisco I. Madero, reconoce a los institutos políticos con personalidad jurídica, con las facultades de reclamar ante el presidente municipal la inexactitud del padrón y de recusar respecto a los instaladores de las casillas.

Más tarde, con la emisión de otras leyes electorales, se les faculta para designar representantes y escrutadores en las casillas electorales y tener representación en las juntas computadoras.

En lo atinente a la participación en las casillas electorales, se dispone que podrá hacerlo un partido político bajo ciertos requisitos, como haber sido fundado a partir de una asamblea constitutiva de al menos cien ciudadanos, conformar una asamblea que coordine los trabajos del partido y cumpla las funciones de representante político, elaborar un programa político y de gobierno, presentar candidaturas y publicar propaganda; y no tener nominación religiosa ni excluir a ciudadanos por virtud de raza o creencias.

Como se advierte, si bien en esta primera etapa se les reconoce personalidad jurídica, únicamente se hace en la medida en que participan con sus elementos incorporados, es decir, que la participación bajo ciertas condiciones es la que les otorga la calidad jurídica de partidos políticos.

Lo curioso de esta etapa es que se reconoce a los candidatos no dependientes de partidos políticos (independientes), quienes para participar en las contiendas electorales tenían que reunir condiciones similares a las que se le exigían a los partidos políticos, por ejemplo, el apoyo de por lo menos cincuenta ciudadanos del distrito (lo cual se justificaba con un acta formal de adhesión voluntaria) y contar con un programa político debidamente publicitado, entre otros.

En una segunda etapa, con la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, expedida por Manuel Ávila Camacho, en el artículo 22 se establece el concepto formal de partido político, que a la letra reza:

ARTÍCULO 22. Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política.

Los institutos políticos así conceptuados, se ajustaron a la realidad política de los tiempos en que las leyes electorales fueron emitidas, sujetándose a requisitos más formales, pues en esta ley electoral y las que le siguieron hasta 1977, se exigía para su constitución un número mínimo de asociados mucho mayor que en la primera etapa (30 000 asociados y posteriormente 65 000 asociados en todo el país), contar con estatutos internos, que contemplaran a órganos fundamentales de representación a nivel nacional y estatal (asamblea nacional, comité

ejecutivo nacional y comités directivos estatales), así como un sistema de elección interna para designación de candidatos.

Cabe destacar que en esta segunda etapa las leyes electorales únicamente contemplaron a los partidos políticos nacionales; es decir, quedaron excluidos los estatales, cuyo registro se realizaba ante la Secretaría de Gobernación, que al autorizarlo –mediante la emisión de un certificado– tenía la obligación de notificar a las autoridades electorales federales y estatales de la existencia de tales partidos políticos, así como de sus características especiales.

De igual modo, ante la Secretaría de Gobernación los partidos políticos debidamente registrados podían hacer valer sus inconformidades ante la actuación ilegal e indebida de los otros partidos políticos e incluso solicitar la revocación temporal o definitiva del registro de un partido por su actuación ilegal o por carecer de los requisitos previstos en las leyes electorales.

Es en esta etapa que se establece a favor de los partidos políticos la exención en el pago de ciertos impuestos, como el del timbre que se causaba en contratos de arrendamiento, compraventa y donación; los relacionados con las rifas y sorteos que tuvieran por objeto allegarse de recursos para fines del instituto político; el impuesto sobre la renta, que se causaba por virtud de la enajenación de bienes inmuebles para el ejercicio de sus funciones y por la venta de impresos editados por el partido político relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y otros afines.

Por último, se fijaron requisitos a los que debía sujetarse la propaganda electoral, que en realidad no eran sino determinadas prohibiciones, como la prohibición del empleo de símbolos, signos o motivos religiosos.

En síntesis, en esta etapa se da el concepto formal de partido político y se introducen otros elementos de participación mucho más rígidos y formales que en sus inicios.

A propósito del concepto formal de partido político, es de ponderar que posterior a la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, se expidió la diversa del 4 de diciembre de 1951 (periodo presidencial de Miguel Alemán), la cual, en su artículo 27, confirió otros elementos a dicho concepto formal, pues lo definió en los siguientes términos:

ARTÍCULO 27. Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos para fines electorales y de orientación política. Los partidos políticos

registrados son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en la materia electoral.

Esta ley es el antecedente de lo que acontecería en la tercera etapa, donde reformas a la constitución federal en 1977, permiten que los partidos políticos alcancen el rango constitucional de entidades de interés público.

Así lo apunta el artículo 41, de cinco párrafos, al que se le añadió uno más para quedar como sigue:

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.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de 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.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Por virtud de estas reformas constitucionales, con fecha 28 de diciembre de 1997, surge a la vida jurídica la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que abroga cualquier

ordenamiento electoral anterior y recoge en su contenido el mandamiento constitucional; además, especifica las reglas a las cuales deben acogerse los partidos políticos en los procesos electorales, reconoce su calidad de entes de interés público, establece normas necesarias para su constitución como tales y, en especial, da pauta para todo un sistema de partidos políticos. Respecto a este último punto, la ley hace hincapié en la necesidad de que los partidos políticos tengan una declaración de principios, programas de acción y estatutos internos.

Asimismo, incorpora elementos reguladores para una eficiente participación partidaria dentro de los procesos electorales.

Posteriormente, por reformas de fecha 3 de septiembre de 1993, al artículo 41 se le añadió lo siguiente:

ARTÍCULO 41. [...] La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

Resulta evidente que a nivel constitucional se establece el financiamiento público, dejando en la ley secundaria las reglas a las cuales debían sujetarse; por ejemplo, la autoridad que debía suministrarlo, los tiempos de su erogación, la cantidad a repartir, entre otros aspectos a mencionar.

Posteriormente, y en lo que podríamos señalar como la última etapa, en 1996 se hacen una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en términos generales establecen las reglas del financiamiento público a los partidos políticos, señalando específicamente los tiempos electorales, esto es, los recursos que debían recibir por actividades ordinarias y aquéllos para obtener el voto en una contienda electoral, así como también la autoridad que debía suministrarlo, la periodicidad y los porcentajes en el proceso electoral.

Del mismo modo se determinó, pero en la ley secundaria, la reglamentación de los límites de erogaciones por campañas electorales y las ministraciones que podían recibir de sus simpatizantes, así como los procedimientos para el control y vigilancia de tales aportaciones privadas.

En 2005 se hizo una reforma a la Constitución, que en lo sustancial prevé el voto de los mexicanos residentes en el extranjero; de manera especial se tomó como punto de referencia a los residentes en el vecino país de los Estados Unidos de Norteamérica.

En estos términos, cabe destacar que constitucionalmente los partidos políticos tienen los derechos y obligaciones que cito a continuación.

Son derechos de los partidos políticos debidamente acreditados:

Ejercer corresponsabilidad en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Ejercer las prerrogativas y recibir el financiamiento público de manera individual en los términos de ley.

Ejercer el derecho de réplica en los medios masivos de comunicación en la entidad, de conformidad con lo que disponga la ley de la materia.

Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes muebles e inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.

Promover, en los términos en que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación.

Procurar postular candidatos a cargos de elección popular a ciudadanos pertenecientes a las etnias indígenas.

Formar parte de los organismos electorales a través de la acreditación de representantes ante las instancias correspondientes; es decir, el Instituto Electoral, los consejos distritales y municipales, y las mesas directivas de casilla. En este último caso los representantes deberán ser ciudadanos de la entidad correspondiente en ejercicio de sus derechos.

Son obligaciones de los partidos políticos:

Conducir sus actividades dentro de los cauces legales con apego a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y la Ley Electoral con respeto a la libre participación política de los demás partidos y los derechos de los ciudadanos.

Encauzar sus actividades por medios pacíficos y vía democrática, evitando cualquier acto que tenga por objeto o resultado impedir el goce de las garantías individuales o el funcionamiento de las instancias de gobierno u órganos electorales.

Mantener el mínimo de afiliados en el estado y municipios requerido para su constitución y registro.

Ostentarse con la denominación, emblema, color o colores que tengan registrados.

Observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos, cumplir sus normas de afiliación y los sistemas de elección interna de sus cuadros dirigentes y mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección.

Contar con domicilio social para sus órganos directivos y en su caso comunicar oportunamente a los organismos electorales el cambio del mismo, en los plazos previstos en la ley de la materia.

Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, la plataforma electoral mínima que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección correspondiente, misma que deberá presentarse para su registro ante el Instituto Electoral.

Difundir en forma permanente, a la ciudadanía, la ideología que ostenten.

Registrar, en su caso, listas completas de candidatos a diputados y regidores según el principio de representación proporcional.

Registrar a sus candidatos ante los organismos electorales que proceda, conforme a estas disposiciones.

Cumplir los acuerdos que tomen los organismos electorales.

Comunicar al organismo electoral respectivo cualquier modificación a la declaración de principios, programa de acción y estatutos, dentro de los plazos previstos en la Ley Electoral.

Actuar y conducirse sin vínculos de injerencia política o económica con partidos políticos, organismos o entidades extranjeras, religiosas y de ministros de culto.

Presentar a la instancia correspondiente la documentación contable que refiere el balance general e informe de origen y aplicación de recursos con sus relaciones analíticas correspondientes. Asimismo, en el año de la elección, los estados financieros, documentación legal y flujo de efectivo relativo al periodo de campaña.

En términos generales, las etapas a que me he referido representan dos grandes fases: la primera inicia con la Ley Electoral que reconoce la

existencia de los partidos políticos, dándoles con el devenir de reformas una definición formal, que podríamos denominar como de legalidad, y la segunda, inicia con el reconocimiento constitucional de entes de interés público, así como de constitucionalización de los partidos políticos, con las características que hoy en día se les confieren.

4. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO PROMOTORES DE LA DEMOCRACIA

Conforme a lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, y 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es prerrogativa del ciudadano mexicano, entre otras, la de poder ser votado para todos los cargos de elección popular. Por su parte, los partidos políticos son considerados como entidades de interés público cuyo fin es el de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversos asuntos jurisdiccionales, ha realizado una interpretación, sistemática y funcional, conforme a los preceptos constitucionales mencionados. Concluyó que sólo a través de los partidos políticos podían postularse candidatos a cargos de elección popular, de lo cual se colige que a consideración de nuestro máximo tribunal jurisdiccional, actualmente no es legal la postulación de candidatos independientes.

Tal postura interpretativa debiera promover en los partidos políticos el compromiso de postular candidatos comprometidos con la sociedad a la que representan, personas cuyo compromiso primordial fuera promover y alcanzar el bienestar social y no el lucro o interés personal (o de partido) con el consecuente demérito de la función pública que les ha sido conferida.

Se plasma lo anterior en virtud de que es muy común ver que los partidos políticos postulen candidatos con quienes tienen un compromiso partidario (de agradecimiento en muchas ocasiones), y que únicamente buscan un beneficio personal o de clase; por ende, su compromiso social es nulo.

No debe soslayarse que una de las grandes fallas de la democracia representativa es que los electores no tienen ninguna garantía de que

aquéllos a los que la mayoría ha elegido para que los represente, una vez en el cargo, van a actuar en beneficio de los intereses de sus electores.

Lo que sucede en estos casos es que cada uno de los representantes electos por la ciudadanía actúa en función, no de los deseos o necesidades de quienes lo eligieron, sino de los intereses personales y de partido o, cuando menos, de la clase social a la que representan, porque aunque se hable de candidatos ciudadanos o diputados independientes, éstos personifican intereses propios y de clase bien definidos, representados a través de los partidos políticos que son la forma más acabada, y ponderada, de defensa de los intereses de clase.

De lo anterior podemos concluir que no solamente los candidatos no responden a las expectativas de los electores, sino tampoco los partidos, que con sus promesas incumplidas, acciones que atentan contra los intereses populares, van siendo marcados por un amplio sector de la ciudadanía como meros aparatos electorales, como organizaciones políticas sin una definición ideológica y política clara que permita distinguirlos de los demás, como meros instrumentos al servicio de intereses minoritarios y no de los ciudadanos que los respaldan con su voto. Así, poco a poco acrecientan su desprestigio y contribuyen a distanciar a la ciudadanía de las urnas.

Si a todo ello agregamos que algunos candidatos ganadores no ejercen el cargo conferido por contender por otro de mayor relevancia, tal proceder puede contribuir a que la ciudadanía, en castigo, vote por otro candidato o partido político y, en última instancia, contribuya a incrementar el número de abstencionistas en futuras elecciones.

La postura de negar la renuncia a cargos de elección popular debe hacerse extensiva a aquellos regidores que hayan protestado el cargo y que inicialmente se hayan postulado como candidatos a la presidencia municipal, pues es evidente que al protestar y, por ende, aceptar el cargo (de consolación), se presume la intención de ejercerlo por el tiempo y en las condiciones previstas en la ley de la materia, y no simplemente detentarlo hasta que aparezca una mejor opción. Tal proceder, desde el punto de vista de la democracia representativa, no es ético; con independencia de que constitucionalmente los cargos de elección popular generan una remuneración (artículo 36, fracción IV, de la Constitución General de la República), en virtud de que los cargos de representación popular tienen como fin último el bienestar común y no el personal.

Tal aseveración no contradice el derecho del candidato a la presidencia municipal a renunciar al cargo de regidor, lo cual debe

hacer antes de la toma de protesta de los integrantes del ayuntamiento respectivo, pues de no hacerlo y tomar la protesta de ley, se presume, como ya se dijo, la intención de ejercer el cargo en los términos previstos en la ley municipal.

5. LA PRERROGATIVA DE VOTAR Y SER VOTADO

Conforme a lo dispuesto por el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es prerrogativa del ciudadano mexicano, entre otras, votar en las elecciones populares y ser votado para todos los cargos de elección popular.

A la par de esta disposición constitucional, el artículo 36, fracciones V y VI, dispone como obligación de los ciudadanos mexicanos, entre otros, la de ejercer los cargos de elección popular de la federación, de los estados o concejiles del municipio donde resida.

Estos mandamientos, de aplicación estricta en toda la República Mexicana, se encuentran establecidos en las fracciones I y II del artículo 41 y 42, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

De tales preceptos constitucionales se desprende, en lo que importa al tema del presente trabajo, la prerrogativa del ciudadano quintanarroense de ser votado para todos los cargos de elección popular, y como consecuencia inmediata la obligación de ejercer el cargo por el que se haya postulado y resulte elegido.

Estas prerrogativas tienen infinidad de antecedentes históricos de orden jurídico, que en algunos casos, conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución, son de aplicación estricta en el Estado mexicano, por haberlos ratificado como pactos o convenios internacionales.

Uno de esos antecedentes lo constituye la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente Francesa en el año 1789, la cual sirvió de preámbulo a su Constitución de 1791, convirtiéndose en un símbolo, no sólo de la Revolución Francesa, sino del mundo contemporáneo.

Esta Declaración prescribe en su artículo 6º, y a propósito de la igualdad ante la ley y la perspectiva de intervención de la ciudadanía a los cargos públicos, que:

ARTÍCULO 6. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar en su elaboración, personalmente o por medio

de sus representantes. La ley debe ser igual para todos, tanto para proteger como para castigar. Puesto que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, cada cual puede aspirar a todas las dignidades, puestos y cargos públicos, según su capacidad y sin más distinción que la de sus virtudes y talentos.

Esta declaración histórica, y en especial el precepto en cita, refleja la expectativa de la intervención del ciudadano en los cargos públicos.

Otro de los documentos que forjaron las prerrogativas en estudio es la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 (III), de fecha 10 de diciembre de 1948, que en su artículo 25, señala:

ARTÍCULO 25. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 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.

La *Declaración* tiene como antecedente inmediato la emitida en 1789 en Francia, por lo que únicamente refleja la ideología francesa elevada al ámbito internacional, preserva la idea de la participación del ciudadano en los cargos públicos pero añade un aspecto no contemplado en la declaración francesa: la democracia representativa.

Otro precedente se encuentra en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de fecha 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Este Pacto, en lo que importa al tema, reza en su artículo 25:

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.

Este pacto internacional, además de ratificar el derecho del ciudadano a participar de la vida pública del estado fija expresamente la manera en que debe hacerse el voto y, en especial, garantiza el voto igualitario de la mujer como ciudadana de un Estado.

Frente a estas declaraciones y pactos de índole internacional, existen determinados tratados que obligan al Estado mexicano a su estricta aplicación, en virtud de haber sido ratificados por el Senado de la República, tal como lo prevé el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ellos, los relativos al derecho a votar y ser votado, considerados como derechos humanos y políticos de los ciudadanos, son los siguientes:

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969; por el Senado, el 18 de diciembre de 1980 y ratificada por México el 24 de marzo de 1981. Esta Convención establece en su artículo 23:

ARTÍCULO 23. Derechos políticos.

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

Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer. Fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 30 de abril de 1948; por el Senado, el 24

de diciembre de 1953, ratificada por México el 11 de agosto de 1954 y publicada en el *Diario Oficial* el 16 de noviembre del mismo año.

Tal convención, en el primero de sus dos artículos, señala:

Artículo 1. Los Estados Americanos convienen en otorgar a la mujer los mismos derechos civiles de que goza el hombre.

Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. Aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 2 de mayo de 1948; por el Senado, el 18 de diciembre de 1980, ratificada por México el 24 de marzo de 1981 y publicada en el *Diario Oficial* el 29 de abril del mismo año.

En el primero de los sus artículos, establece:

ARTÍCULO 1. Las altas partes contratantes convienen en que el derecho al voto, y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo.

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 640 (VII) del 20 de diciembre de 1952, y ratificada por México el 23 de marzo de 1981.

ARTÍCULO I. Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

ARTÍCULO II. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

ARTÍCULO III. Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Como se aprecia en las citas, es indudable que la primera de las convenciones constituye una réplica de lo dispuesto en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, de fecha 6 de diciembre de 1966, con la evidente intención de reflejarlo y aplicarlo en el continente americano.

Esto se corrobora cuando en la convención de mérito, se señala:

Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos.

En lo que respecta a las tres últimas convenciones, cabe destacar lo que los gobiernos representados en las conferencias internacionales americanas plasmaron para justificar el respectivo convenio.

Por cuanto a la *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer*:

Que la mayoría de las repúblicas americanas inspiradas en elevados principios de justicia, ha concedido los derechos civiles a la mujer.

Que ha sido una aspiración de la comunidad americana equiparar a hombres y mujeres en el goce y ejercicio de los derechos civiles.

Por cuanto a la *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer*:

Que la mayoría de las repúblicas americanas, inspirada en elevados principios de justicia, ha concedido los derechos políticos a la mujer.

Que ha sido una aspiración reiterada de la comunidad americana equilibrar a hombres y mujeres en el goce y ejercicio de los derechos políticos.

Que la Resolución xx de la VIII Conferencia Internacional Americana expresamente declara:

Que la mujer tiene derecho a igual tratamiento político que el hombre.

Que la mujer de América, mucho antes de reclamar sus derechos, ha sabido cumplir noblemente todas sus responsabilidades como compañera del hombre.

Que el principio de igualdad de derechos humanos de hombres y mujeres está contenido en la Carta de las Naciones Unidas.

Por cuanto a la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*:

Deseando poner en práctica el principio de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, enunciado en la Carta de las Naciones Unidas.

Reconociendo que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por conducto de representantes libremente escogidos, y a iguales oportunidades de ingreso en el servicio público de su país; y deseando igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Si comparamos las tres precedentes convenciones, notaremos una diferencia radical aunque complementaria entre ellas, es decir, que forman una unidad. En otros términos, se tiene en primer lugar el derecho civil, en segundo, el derecho político y en última instancia, el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de la mujer en el ámbito americano e independiente, a la legislación del Estado mexicano, su estricta observancia.

Tal cuestión tiene especial relevancia si tomamos en cuenta que es por virtud de tales convenciones que en las legislaciones de los estados integradores se empieza a legislar sobre los derechos civiles y políticos de la mujer, al grado de otorgarles constitucionalmente no sólo el derecho a votar sino también el de ejercer los cargos de elección popular mediante el derecho a ser votadas, con la consecuente obligación de ejercerlos por el tiempo y las condiciones previstas en la ley respectiva.

A propósito de las prerrogativas en estudio, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha adoptado el criterio de concederles una connotación más amplia, especialmente a la de ser votado para un cargo de elección popular, lo cual se encuentra reflejado en la jurisprudencia cuyo rubro y tenor literal es el siguiente:

DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN. Los artículos 34, 39, 41, primero y segundo párrafos; 116, párrafo primero, fracción I, y 115 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran, en el contexto de la soberanía nacional, ejercida a través de los Poderes de la Unión y el sistema representativo, como potestad del pueblo para gobernarse a

sí mismo, el derecho a ser votado, que mediante las elecciones libres, auténticas y periódicas, integran en los candidatos electos el ejercicio de dicha soberanía. Este derecho a ser votado, no implica para el candidato postulado, únicamente la contención en una campaña electoral, su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó, así como su permanencia en el período correspondiente y sus finalidades inherentes. Así, el derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto susceptibles de tutela jurídica, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues su afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo.

6. EL DEBER CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE EJERCER LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Disponen las fracciones iv y v del artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es deber de los ciudadanos de la República desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados, así como los cargos concejiles del municipio donde residan.

Esta disposición se encuentra prevista en el artículo 42, fracción v, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, al referir como obligación de los ciudadanos quintanarroenses la de ejercer los cargos de elección popular para los que fueren electos.

El incumplimiento de la imposición normativa de carácter constitucional, trae como consecuencia, según el propio texto constitucional (federal y estatal), cuando sea injustificado, la suspensión por un año de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos mexicanos y quintanarroenses, respectivamente; sin menoscabo de otras penas o sanciones aplicables por tal incumplimiento.

Como se observa, es deber de los ciudadanos electos para un cargo de elección popular el ejercerlo por el tiempo y las condiciones previstas

en la ley respectiva, y solamente puede dejar de hacerlo por causa que lo justifique.

En el caso de Quintana Roo, el artículo 168 de la Constitución Política, señala a propósito de las renunciaciones a los cargos de elección popular:

ARTÍCULO 168. Los cargos de elección popular son preferentes a los de nombramiento, y renunciables sólo por causa grave, que calificará la Entidad a quien corresponda conocer las renunciaciones.

De lo anterior, se colige que para renunciar a un cargo de elección popular debe mediar causa grave que lo justifique.

Es evidente que el pretender contender por otro cargo de elección popular no constituye causa grave para dejar de ejercer el cargo de elección conferido, pues el significado de la palabra grave, según el diccionario de la Real Academia Española, significa: “[...] lo que pesa; arduo, difícil”; de lo que se deduce que debe ser algo que impida o haga difícil al electo el desempeñar el cargo de representación ciudadana.

Esta circunstancia debe ser atendida por la autoridad a quien corresponda calificar la renuncia en cuestión, obligándose, en estricto cumplimiento al mandato constitucional del debido ejercicio del cargo de elección popular, a denegar la renuncia y, por ende, obligar al funcionario a cumplir con el mandato popular.

7. CRIMEN Y CASTIGO DE LOS FUNCIONARIOS

El Derecho Penal, con las reformas que ha tenido, actualmente es el ordenamiento más efectivo para castigar los delitos u omisiones de los funcionarios electorales y no electorales, así como de aquellos que siendo funcionarios omitan cumplir con la función encomendada mediante el sufragio popular.

Así, tenemos que en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en su Título Décimo, hace referencia a los delitos en materia electoral, determinando en su articulado los diferentes delitos y sanciones aplicables a los infractores en tal materia, que en lo que toca al tema, en su artículo 267, reza:

ARTÍCULO 267. Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes habiendo sido electos para un

puesto Estatal o Municipal, no se presenten sin causa justificada a juicio del Colegio Electoral, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado por la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

Resulta innegable por la cita anterior, que en materia penal, a los funcionarios que omitan presentarse a desempeñar el cargo conferido, si bien no se les aplica una sanción consistente en la pena privativa de la libertad, se les suspende por el término de seis años en sus derechos políticos, que por supuesto incluyen los de contender por un puesto de elección popular.

Si bien el supuesto normativo que se contempla se circunscribe a aquellos funcionarios que habiendo obtenido el voto ciudadano no se presenten a protestarlo y rendirlo, tal cuestión podría ser extensiva a aquellos funcionarios que habiendo protestado y aceptado el cargo, pretendan abandonar su encomienda, bajo el supuesto de contender por otro cargo de elección popular; pues no debe soslayarse que la norma en comento se sustenta en la idea de que quien contiente para un puesto de elección popular, tiene la firme intención de ejercerlo, y quien no lo pretenda así, debe ser sancionado con la suspensión pertinente.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que para que un candidato acceda a un cargo de elección popular, previamente se lleva a cabo todo un proceso electoral en el cual el Estado, a través de los organismos electorales y de los propios partidos políticos, que son sus postulantes, eroga una cantidad considerable de dinero perteneciente al erario, razón de más para no permitir que se defraude la confianza ciudadana.

Es por ello que actualmente el medio más eficaz de pedir cuentas a los funcionarios que se encuentren en este caso es el Derecho Penal; o lo es al menos en teoría, pues dada la falta de cultura en materia electoral y las serias deficiencias por las que atraviesa la autoridad ministerial, el logro del objetivo plasmado en la ley sustantiva difícilmente se alcanza.

Entre los impulsores de la democracia representativa se encuentran los partidos políticos, por tanto, a ellos les corresponde en gran medida impedir el incremento del abstencionismo de la ciudadanía. Es entonces fundamental fortalecer entre sus candidatos el deber de cumplir con el mandato popular por el cual se postularon.

Igual corresponsabilidad tiene la legislatura estatal y los integrantes de los ayuntamientos, de no permitir que los candidatos populares defrauden la voluntad popular, lo cual puede lograrse negando licencias

para no ejercer el mandato conferido, especialmente cuando la causa que se esgrima sea la de contender por otro puesto de mayor relevancia, pues como se ha señalado, no constituye la causa justificada que el legislador racional propuso en la ley.

No debe soslayarse que, hoy por hoy, la ley sustantiva en materia penal sanciona con suspensión de los derechos políticos a aquellos funcionarios que no cumplan con el mandato popular, lo cual interpretativamente puede y debe ser extensivo a quienes, una vez protestado el cargo, pretendan abandonarlo en aras de un mejor cargo de elección popular.

Resulta innegable que este obstáculo pudiera ser evadido, al argumentarse ante la autoridad respectiva una causa grave para la dimisión; sin embargo, quien así lo haga, pero se postule para otro cargo de elección, bien pudiera ser objeto de la sanción de mérito, ya que por un lado, el funcionario desaira la voluntad popular de ser precisamente quien la represente públicamente, y por otro, se descubre el engaño con que se condujo ante una autoridad de buena fe.

En todo caso, dado que los candidatos y partidos políticos son conocedores de los tiempos electorales y, por ende, de los procesos electorales correspondientes, lo más sano sería esperar el proceso y cargo respectivo para contender por él, pero no usar los cargos de elección popular como trampolín para uno de mayor relevancia. Esta práctica podría resultar contraproducente, no solamente para el presunto candidato y su partido, sino también para la democracia representativa, pues así como cabe la posibilidad de que el ciudadano pierda la confianza en el candidato que lo ha defraudado, también se podría incrementar el mayor de los males, como lo es el abstencionismo ciudadano.

¿Qué mayor muestra de responsabilidad de un funcionario de elección popular que cumplir con el cargo encomendado y sobre todo cumplirlo a cabalidad? Ello será su mejor carta de presentación para otro cargo de elección; situación que ha sido ampliamente ponderada por aquellos estudiosos de la materia que postulan la reelección popular, y quienes señalan que en la medida en que se desenvuelvan correctamente los funcionarios tendrán la oportunidad de que sus conciudadanos los ratifiquen mediante el sufragio popular, con la ventaja de tener la experiencia necesaria en el cargo público.

En particular, la responsabilidad pública de los gobernantes puede dividirse en legal y política: la legal castiga la trasgresión del gobernante, a los límites que la ley impone a su autoridad; y la política se refiere al

costo de haber tomado decisiones inadecuadas o negligentes; en tal caso, es posible impedir la participación del funcionario en otra contienda electoral o sustituir en el gobierno a un partido por otro.

Es por todo lo anterior que, en aras de privilegiar la democracia representativa (en su acepción más amplia), el presente trabajo propone negar a los funcionarios de elección popular la renuncia o licencia para no ejercer el cargo conferido cuando lo soliciten para contender por otro de mayor relevancia; esto sin perder de vista que hay causas justificadas que sí ameritan la licencia, por ejemplo, la imposibilidad física para ejercer el mandato popular.

FUENTES CONSULTADAS

- Duverger, Maurice, 2002. *Los partidos políticos*, 1^{era}. ed. 1957, México, Fondo de Cultura Económica, 462 p.
- Esparza Martínez, Bernardino, 2003. *Partidos políticos: Un paso de su formación política y jurídica*, México, Porrúa, 173 p.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, 2003. *Compendio de Derecho Procesal Constitucional: Legislación, prontuario y bibliografía*, México, Porrúa, 582 p.
- Gramajo, Darío y Emmanuel Biset (s/f). “El cambio de conciencia como paradigma necesario para alcanzar una real democracia”. *Monografias.com*, disponible en <http://www.monografias.com/trabajos>, [consulta: 5 de agosto de 2005].
- Kelsen, Hans (s/f). “La legislación electoral en la vida de los partidos políticos mexicanos”, *Monografias.com* [en línea], disponible en <http://www.monografias.com/trabajos> [consultado el 4 de agosto de 2005]
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005. *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, rubro jurisprudencia, México, p. 314.
- Vargas, Esteban, 2005. “La democracia ateniense”. *Monografias.com*, disponible en <http://www.monografias.com/trabajos>, [consulta: 4 de agosto de 2005].

EL VOTO ELECTRÓNICO: UN EJERCICIO DE VANGUARDIA

NORA LETICIA CERÓN GONZÁLEZ

Sumario. 1. Introducción al voto electrónico: 1.1 La evolución de la computación electrónica; 1.2 Concepto de voto electrónico; 1.3 Sistemas de votación existentes: a) La clasificación de los sistemas de votación que existen; b) Comparativa de los sistemas de votación. 1.4 Cómo deben ser las máquinas de votar. 2. Elecciones electrónicas mundiales: 2.1 La introducción de procesos automatizados; 2.2 La confiabilidad y seguridad del voto electrónico; 2.3 La expectativa y los resultados. 3. La llegada a México del voto electrónico: 3.1 Elecciones en Coahuila; 3.2 Nueva opción para toda la nación; 3.3 El voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero: a) La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; b) Cómo se llevó a cabo el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero; c) Quiénes y cuántos votaron; d) Riesgos que corre el voto postal. 4. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN AL VOTO ELECTRÓNICO

El presente trabajo representa una recopilación de información obtenida de diversos autores, que se traduce en un documento de carácter histórico-informativo, con el cual pretendo que el lector descubra las ventajas que representa la utilización de los medios electrónicos en los procesos electorales, no sólo para los que se realicen en un futuro en nuestro estado, sino en toda la federación y fuera de nuestras fronteras.

1.1 LA EVOLUCIÓN DE LA COMPUTACIÓN ELECTRÓNICA

De acuerdo con Elizondo (2005) el desarrollo de la computadora ha pasado por cinco generaciones. En 1939, la empresa International Business Machines (IBM) construyó la computadora digital, MARK I, con la que surgió la generación pionera de equipos de cómputo, que fue impulsada fuertemente en la Segunda Guerra Mundial. En esta época apareció la primera computadora completamente electrónica. En la década de 1950, se crea la cinta magnética para complementar las

tarjetas y las cintas perforadas, así como para mejorar la velocidad de transmisión de datos.

Posteriormente, con la sustitución de bulbos por transistores; surge la segunda generación, por lo que el volumen y el calor disipado disminuyeron considerablemente.

A principios de la década de 1960, el cambio de los transistores por circuitos integrados miniaturizados dio lugar a la llamada tercera generación de los equipos de cómputo, se disminuyó su tamaño, y se consiguió que disipara menos calor y trabajara a velocidades de cálculo de mil millonésimas de segundo.

La denominada cuarta generación de computadoras surgió cuando miles de componentes electrónicos fueron agrupados en un espacio menor a una micra (milésima de milímetro) en un solo microcircuito, y con la existencia del llamado disco óptico, con gran capacidad de almacenamiento de información.

Según Elizondo, en la actualidad nos encontramos en la quinta generación de computadoras, donde se toma en cuenta la inteligencia artificial y la comunicación con las computadoras vía la voz; así como también el uso de medios electrónicos de almacenamiento masivo de datos (PDA), cuyo ejemplo más cercano es el caso de las innovadoras máquinas denominadas Palm Pilot.

1.2 CONCEPTO DE VOTO ELECTRÓNICO

El concepto de voto electrónico se refiere a todos los actos electorales factibles de ser realizados a través de tecnología informática, incluyen el registro de los ciudadanos, la confección de mapas de los distritos electorales, la gerencia, administración y logística electoral, el ejercicio del voto en sí mismo, los escrutinios, la transmisión de resultados y su certificación oficial.

El voto electrónico, en una acepción restringida nos remite exclusivamente al acto de votar, entendiendo por tal a la posibilidad de votar utilizando Internet, o al voto electrónico, realizado por medio de máquinas y programas que no están conectados a la red de redes; sin embargo, es válido utilizar la misma expresión en un sentido más amplio y el contexto permite saber cuál es el que se utiliza en cada momento (Rial, 2002).

1.3 SISTEMAS DE VOTACIÓN EXISTENTES

El sistema tradicional en los procesos de votación de los países democráticos fue por muchos años la votación manual a través de votos de papel; hoy por hoy, este sistema ha sido desplazado por variados sistemas mecánicos o electrónicos de votación, de acuerdo con las posibilidades económicas y los requerimientos de cada sociedad.

A continuación veremos la clasificación de los sistemas de votación que operan en el mundo, según Espinosa (2002), quien nos ofrece también una comparación:

a) Clasificación de los sistemas de votación existentes

1. Votos de papel. Es el sistema tradicional basado en urna y papeletas.
2. Máquina de palancas. El nombre de cada candidato es asignado a una determinada palanca en la máquina. Se vota bajando la palanca asociada al candidato deseado.
3. Tarjetas perforadas. Estos sistemas utilizan una tarjeta de papel y un punzón para seleccionar las opciones de voto. Después de ser perforada la opción de voto, las tarjetas son introducidas en una urna para realizar el recuento una vez que todos los electores hayan votado, o bien, se insertan en un tabulador automático que realiza el recuento.
4. Reconocimiento óptico de marcas. Utilizan una papeleta en la que la selección de un candidato se hace rellenando la figura que le corresponda, que puede ser un rectángulo, círculo, óvalo, o una flecha incompleta. Posteriormente la papeleta se introduce en una urna para realizar el recuento automáticamente al cierre de la votación, o bien, es insertada directamente en una máquina de recuento automático.

Considero pertinente señalar que para Rial (2002), el lector óptico es un instrumento que automatiza el conteo, pero el proceso de la votación es el tradicional: primeramente se diseña una boleta en la que a cada candidato se le asigna una figura que debe ser rellenada, puede consistir en un óvalo, rectángulo, cuadrado o círculo; para algunos de los aparatos se requieren el uso de lápices de grafo suave, lo que hace necesario disponer de una buena reserva de marcadores, pero los

equipos más recientes aceptan cualquier tipo de tinta para rellenar, excepto la roja. Se pueden efectuar eventuales recuentos porque los votos originales pueden guardarse y volverse a contar, sea utilizando nuevamente el escáner o en forma manual. La principal razón del uso de esos equipos es acelerar el proceso de escrutinio y disponer de resultados en tiempos más cortos.

5. Sistema electrónico de registro directo. El voto se registra en papeletas electrónicas. Una pantalla muestra las opciones de voto, y el elector selecciona una opción mediante botones teclas, pantalla táctiles o cualquier otro dispositivos similar.
6. Reconocimiento óptico de caracteres. Es un sistema electrónico, denominado Demotek, desarrollado por la Dirección de Procesos Electorales del Departamento del Interior del Gobierno Vasco (España). Realiza la lectura automática de la opción de voto de la papeleta mediante el reconocimiento óptico de los caracteres que figuran en ella. Consta de los mismos componentes que un sistema tradicional, es decir, urna y papeletas, además de un equipo electrónico para el reconocimiento y recuento instantáneo del voto en el momento en que es emitido, y un módulo de comunicaciones para la transmisión de los resultados, tras el cierre de las urnas, a una oficina electoral central. Reúne las mejores características de los sistemas de votación, una de ellas es que el votante apenas encuentra diferencias en la forma de emisión del voto respecto al sistema tradicional de urna y papeletas. La mayor diferencia para el votante es que la papeleta no debe ser introducida en un sobre. La papeleta contiene dos zonas, una de ellas impresa con tinta visible, y la otra con información enmascarada. Al no utilizar sobre en el cual introducir la papeleta para mantener el secreto de voto, ésta debe ser convenientemente plegada, ocultando la opción de voto impresa con tinta normal, pero mostrando la zona que contiene la información enmascarada. Dicha información debe ser reconocida por el sistema electrónico y, en caso de que corresponda con una opción de voto válida, la papeleta será almacenada en la urna, y la opción de voto correspondiente será tenida en cuenta en el escrutinio de la urna.
7. Sistema de votación por Internet. Se trata de un sistema que recupera, vía Internet, la papeleta del servidor electoral, y la presenta al votante en la pantalla de su ordenador. El votante

marca su opción y la devuelve al servidor electoral. El servidor la valida y almacena para su recuento automático tras el cierre de la votación.

b) Comparativa de los sistemas de votación

Para Espinosa (2002) los sistemas de votación: tradicional de votos de papel, tarjetas perforadas, reconocimiento óptico de marcas, y el de reconocimiento óptico de caracteres, utilizan algún tipo de papeleta, de tal forma que queda una constancia física de que los votos son almacenados tal como han sido emitidos y, ante una posible reclamación, pueden ser contados nuevamente. Por tanto, la verificabilidad o certeza de estos sistemas es mayor que la de los sistemas electrónicos de registro directo y los sistemas mecánicos de palancas, en los que no se tienen físicamente los votos, lo cual provoca cierto recelo de la población ante una posible manipulación de los resultados.

El sistema mecánico, el sistema electrónico de registro directo, y el de reconocimiento óptico de caracteres, realizan un recuento automático en el momento en el que el voto es emitido, y el sistema de voto por Internet valida el voto en el momento de su emisión. En estos cuatro sistemas el votante únicamente puede votar aquellas opciones que le da la máquina, es decir, se impide la emisión de votos nulos y los votos no están sujetos a interpretación. Otros dos sistemas, el de tarjetas perforadas y el de reconocimiento óptico de marcas, permiten el recuento automático en el momento en el que el voto es emitido, o también, tras el cierre de las urnas. Pero en el caso de que el recuento se haga tras el cierre de las urnas, no impiden la emisión de votos nulos y, debido a que es el votante quien debe marcar la opción manualmente, es posible que los votos estén sujetos a interpretación.

Los seis sistemas que realizan o permiten el recuento automático aumentan la rapidez con la que se obtienen los resultados respecto al recuento manual, evitando además el problema de la posible inexactitud de éste debido a un error humano, o un fraude.

Los sistemas de registro directo, reconocimiento óptico de caracteres, reconocimiento óptico de marcas y el de voto por Internet envían los resultados de forma automática a un ordenador central a través de una red de datos, inmediatamente después de cerrar las urnas.

1.4 CÓMO DEBEN SER LAS MÁQUINAS DE VOTAR

De acuerdo con Rial (2002), las máquinas deben tener un diseño sencillo y ser de peso ligero, de modo que sean fáciles de transportar y almacenar. Considera importante que las necesidades de mantenimiento sean mínimas y sencillas. No deben tener partes móviles ni un sistema complicado de cableado. Los cables deben ser los estrictamente necesarios para el suministro de energía eléctrica y para conectar unidades de control y de voto. Se puede evitar el uso de cables, pero las posibles interferencias no garantizan la seguridad del proceso.

Ante posibles problemas de energía eléctrica, o su inexistencia, es imperioso que tengan su propia fuente de energía, por lo que sería deseable que pudiesen operar también con pilas estándar.

Rial señala que las máquinas deben incluir en la pantalla todas las papeletas o boletas que están en juego para que el elector pueda escoger la que considere conveniente. Deben, de igual modo, sugiere que estas permitan votar desde cualquier lugar para la circunscripción en la que le corresponde ejercer el voto. Es importante también que esas máquinas acepten cambios de último momento en los diseños, de acuerdo con lo dispuesto por las regulaciones correspondientes.

También advierte que las máquinas deben ser de fácil acceso para quienes tienen impedimentos físicos. Por ello, las pantallas deben permitir ver claramente a quienes tienen visión defectuosa, contar con un mecanismo de audio para facilitar el voto de ciegos, ser transportables para acercarlas a las personas que no puedan bajarse de un vehículo o adaptables para quienes usen silla de ruedas; por último, deben disponer de adminículos alternativos para quienes tengan dificultades para utilizar sus manos.

Cabe apuntar que los diversos fabricantes de máquinas prueban ya soluciones para cada uno de esos problemas.

2. ELECCIONES ELECTRÓNICAS EN EL MUNDO

2.1 LA INTRODUCCIÓN DE PROCESOS AUTOMATIZADOS

El voto electrónico en sus diversas modalidades, tales como lectores o lápices ópticos, urnas electrónicas, tableros de votación electrónicos, máquinas de registro directo, urnas de lectura óptica o máquinas de

votación, es utilizado hoy en día por muchos países de Europa, Asia, Norteamérica, e incluso en América del Sur. Al observar lo que acontece en estos lugares, resultan palpables sus beneficios.

A manera de resumen, Rial (2002) da cuenta del desarrollo evolutivo del voto electrónico y su utilización en distintas naciones: en el condado de Lockport, Nueva York, Estados Unidos, la introducción de máquinas de votación basadas en el uso de piezas mecánicas, data de finales del siglo XIX, y las actuales máquinas de votación apenas varían de las originales. En 1993, no prosperó un intento por imponer otro tipo de máquinas en la ciudad de Nueva York debido a que al ser evaluadas por auditores independientes, las máquinas no cumplieron con los criterios de seguridad requeridos.

En otros lugares de los Estados Unidos se han aplicado distintos procesos de automatización, dado que las elecciones se realizan de acuerdo con los criterios de cada condado, sin que haya un estándar nacional.

En los 3 155 condados de los Estados Unidos se utiliza una gran variedad de sistemas de votación. Aun dentro de los sistemas manuales para marcar las allí llamadas *ballots* -boletas o cédulas de votación- las instrucciones varían notoriamente. Este sistema todavía predomina en áreas rurales de los Estados Unidos; en el 2000 cubrían 1.3% del censo electoral y 12.5% de los condados del país. El sistema de máquinas de palanca que se comenzó a usar en Nueva York desde los años treinta, fue el primer intento de automatización en casi todas las grandes metrópolis. A finales del siglo XX todavía cubrió 17.8% del electorado que vivía en 14.7% de los condados.

En los años sesenta aparecieron las máquinas de perforar, que implican el uso de un papel y un perforador aplicado sobre rectángulos desprendibles. El sistema está inspirado en las tarjetas Hollerit de la firma IBM. En una urna se coloca la tarjeta perforada para más tarde ser contada mecánicamente. En el 2000 cubrió 34.4% del electorado que residía en 19.2% de los condados.

También se usan boletas que son escaneadas mediante lectores ópticos, conocidas como *marksense ballots* o *bubble ballots*. En el 2000 cubrieron 40.2% de los condados en los que vivía 27.5% del electorado. En algunos condados se registró un elevado nivel de fallas en esas máquinas lectoras.

La tecnología más reciente corresponde a las máquinas DRE pero en el 2000 sólo fue empleada en 8.9% de los condados, esto es, 10.7%

del electorado. Alrededor de 4.4% de los condados, con 8.1% de los electores recurren a sistemas mixtos dentro de la circunscripción.

En el estado de Florida, el escándalo de la elección mediante máquinas de perforar llevó a que en la elección intermedia de 2002 se incrementase notoriamente el uso de máquinas de votación electrónica, las cuales cubrieron 25% de los condados donde hubo elecciones. La prisa por cambiar el sistema llevó a problemas en el manejo del software, así como a denuncias por intentos de venta de máquinas cuya tecnología era superior.

Para Elizondo (2005), el uso técnico de la informática aplicada al proceso electoral empieza en la década de 1980, cuando se automatizan las bases de datos de los censos y se empieza a dejar constancia digital del recuento de votos. Pero no fue sino durante la campaña norteamericana de 1994 que la Internet tuvo protagonismo político como difusora de propaganda y como espacio para el debate político.

Por otra parte, Rial (2002) nos explica cómo en Europa se han registrado los siguientes intentos de votación electrónica: a partir de 1993 en la ciudad de Oslo, Noruega, se introdujeron máquinas de lectura óptica de papeletas de votación. La Comunidad Autónoma del país Vasco en España tiene, desde 1998, una legislación electoral que permite instrumentar el voto electrónico. En Molineaux de Ysis, Francia, se ha ensayado a nivel municipal el uso de mecanismos electrónicos, con el respaldo de la Unión Europea, para implantarlo a nivel municipal en toda la entidad. En Holanda se está en el proceso de reformar la legislación para poder implementar un sistema de votación mediante el uso de tarjetas magnéticas, que ya se ha puesto en marcha en Bélgica, país en el que desde 1985, la empresa Dzine ha experimentado con máquinas de votar: primero se identifica al elector por medios tradicionales y finalizado el proceso se le da una tarjeta magnetizada; esa tarjeta se desliza en la máquina y con un puntero de luz se marca la opción de voto; hecho esto, la tarjeta magnética se deposita en una urna tradicional como respaldo del proceso electoral efectuado. En las elecciones municipales celebradas el 8 de octubre de 2000 este sistema fue utilizado por 44% de los electores.

También en Bélgica, a partir del 2001, las tarjetas de identidad incorporaron una firma digital además de la foto del elector. Incluye un chip que contiene dos certificados digitales, uno para la autenticación del documento y otro para la firma. La introducción de esta tarjeta en máquinas de votación permitió dar un paso importante hacia la total

automatización del proceso electoral. El esquema puede ampliarse a otros miembros de la Unión Europea. En mayo del 2002 también se introdujo experimentalmente en Irlanda en tres circunscripciones electorales.

En 1999, en la municipalidad japonesa de Kawaguchi, se experimentó con un sistema de tarjetas magnéticas impresas a partir de la selección hecha por el ciudadano en una pantalla (*touch screen*), pero sólo cubrió cerca de 55 000 electores. En junio de 2002, luego de aprobarse una norma en febrero de ese año que dio carácter legal a la votación electrónica, más de 15 000 ciudadanos utilizaron nuevamente, a manera de experimento, pantallas para expresar su selección en 43 mesas de votación en Niimi, 500 kilómetros al sudoeste de Tokio.

En la India también se utilizan máquinas electrónicas de votar, aunque en forma restringida. Al igual que las máquinas brasileñas, desarrolladas posteriormente, se componen de dos unidades. Una unidad de control que maneja el encargado de la mesa de votación y la unidad de votación. Las máquinas de votación electrónica fueron fabricadas hacia 1989 e introducidas experimentalmente a la elección de 16 asambleas estatales en los estados de Madhya Pradesh, Rajasthan y NCT de Delhi en las elecciones generales de las respectivas asambleas legislativas en noviembre de 1998.

Cada máquina puede registrar el voto de 3 840 ciudadanos, y en la India cada mesa de votación no tiene más de 1 500 ciudadanos inscritos. Las máquinas de votación electrónica pueden contener hasta 64 candidatos, pues se pueden adosar hasta cuatro elecciones, cada una con 16 botones de selección.

En varios países de América Latina se realizan elecciones con plenas garantías desde hace casi seis décadas. En la región se crearon organismos electorales, como entidades autónomas de los gobiernos, para conducir elecciones, o se encargó la organización logística al Ministerio del Interior y la supervisión al Poder Judicial, como es el caso de Argentina.

En Venezuela, en los años noventa comenzaron a usarse escáneres para contar rápidamente los votos. El sistema tuvo como base el uso de boletas de papel que luego de ser marcadas eran introducidas en un mecanismo para el conteo de los votos; los escáneres de reconocimiento óptico cubrieron el total de las elecciones realizadas en ese país entre 1999 y 2000. La introducción de estas máquinas tuvo como consecuencia la adaptación del diseño de las boletas electorales, de modo que su ancho fuese compatible con la boca de entrada de las

máquinas. Dadas las disposiciones electorales del país, eso determinó en algunos casos hubiera boletas de más de un metro de largo por 24 centímetros de ancho. Para su correcta utilización, tuvo que realizarse una fuerte campaña de educación cívica para enseñar a la población la forma de marcar los óvalos dibujados en las boletas electorales para que el equipo de reconocimiento de caracteres los pudiese leer

Otro es el proceso de modernización que fue concretado por el Tribunal Supremo Electoral del Brasil, el primer país en aplicar a la totalidad de su electorado un sistema de votación electrónico. En Brasil se comenzó por eliminar el viejo carné electoral con fotografía y huella digital, y se pasó la identificación del elector a una base de datos, emitiendo un simple cupón llamado título de elector, usado masivamente en 1989. Luego, en 1996, se comenzó a experimentar con máquinas de votación en elecciones municipales, lo que produjo una integración fuerte de tecnología e información en el proceso electoral. En 1998 se amplió la experiencia, y en octubre de 2000 pudo participar con esta tecnología en las elecciones municipales 100% del electorado, que se cifraba en unos 109 millones de ciudadanos al comenzar el siglo XXI. Se utilizaron 354 000 urnas distribuidas en 315 000 secciones electorales por todo el país. Se eligieron 5 549 prefeitos, también llamados intendentes o alcaldes y 57 316 vareadores, que son como ediles o concejales municipales. En la elección de octubre de 2002 para elegir presidente, congresistas federales, así como autoridades estatales, se utilizó en 100% la máquina de votar, en 406 000 urnas electrónicas. La participación fue de 80% del electorado, es decir, 95 millones de personas.

En las últimas elecciones, la empresa Procomp proveyó los equipos a Brasil, puso al día las máquinas utilizadas anteriormente e incorporó nuevas. El software fue desarrollado para el Tribunal Superior Electoral, cuyos funcionarios se encargaron del asesoramiento.

El resultado fue una urna electrónica, que es un módulo físico conformado por una pantalla y una botonera con números y tres teclas: una para corregir, una para votar y una para la opción del voto en blanco. Dispone de puntos en braille, así como de una terminal de sonido que llama la atención del elector respecto a lo que indica la pantalla antes de confirmar.

Las comunicaciones de la red de transmisión de resultados, que liga los disquetes con los resultados con los servidores de los organismos electorales, utilizan un programa denominado biblioteca de criptografía, para proteger los datos.

El sistema puede alimentarse por la red de energía de corriente alterna pero cuenta con una batería ante la eventual falta del suministro eléctrico.

La urna electrónica dispone de memoria de lectura y escritura que almacena el software básico y aplicado, y tiene los datos referidos a los partidos y candidatos para mostrar las pantallas al elector, así como el archivo de electores de la sección electoral. Además cuenta con un disquete y una pieza removible para la transferencia de los datos de la elección.

El elector digita un número que corresponde al candidato de su preferencia, al hacerlo aparece una pantalla que indica qué candidato está eligiendo (le muestra la fotografía, así como el nombre, partido político y lugar de ubicación en la lista preferencial). Si está conforme aprieta la tecla votar. Si no es ésta su opción puede corregir. Si quiere puede ir directamente a la tecla de voto en blanco.

Cuando el elector termina de votar, aparece la palabra FIN en la pantalla de la micro unidad de voto, se enciende el indicador de libre en la unidad de control y no puede seguir usándose hasta que la habilita nuevamente quién maneja esa unidad. Finalmente, a la persona se le devuelve su credencial de elector con la constancia de haber votado.

Al finalizar el proceso electoral, el encargado de mesa debe digitar un un código (*password*), para indicar que ha terminado la votación en esa máquina; automáticamente se imprimirá la primera copia del llamado *Boletín de urna*. Si la impresión no envía mensaje de error, el presidente de la mesa aprieta la tecla *confirmar*, así se imprimirán las otras cuatro copias del boletín y los datos serán grabados en un disquete interno de la unidad de control. De las cinco copias impresas, el encargado de la mesa deja una afuera del lugar donde estuvo instalada la casilla electoral para información pública, entregará una segunda copia a los representantes de los partidos, y las tres restantes serán enviadas, junto con los otros documentos electorales, a los centros de acopio. Allí los disquetes se ponen en un totalizador que envía los datos a los registros centrales para realizar la comunicación de resultados.

El *Boletín de urna* indica el total de votos recibidos por partido, por candidato, votos en blanco y votos nulos, además de la identificación de la sección, zona electoral y municipio, la hora de inicio y del cierre de la votación y el código de seguridad que corresponde a esa urna.

Cada sección electoral debe emitir un documento inicial donde se hace constar que la máquina no tiene ningún registro antes de comenzar la elección.

Posteriormente, Brasil, específicamente el estado de Paraná, prestó a Paraguay máquinas de votación electrónica, que fueron utilizadas en los comicios del 27 de abril de 2003, de los cuales nos ocuparemos más adelante.

En otros países de América Latina, la pérdida de credibilidad de los organismos electorales ante la persistencia de fraudes llevó a buscar la creación de nuevas organizaciones electorales o a modernizar las existentes.

El caso más notorio ha sido México, con la creación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El primer organismo fue el responsable de realizar un nuevo registro y una distritación más ajustada a la realidad geográfica, de modo que el elector no tenga que desplazarse mucho para votar (en centros urbanos se establece a no más de 200 metros), así como de instalar sistemas de transmisión de resultados computarizados como piezas claves de los procesos de modernización.

No obstante, la utilización de la tecnología electrónica en México aún dista mucho de la que se ha puesto en práctica en el mundo y en América del Sur, específicamente en Brasil y Paraguay.

Posteriormente se comentará el esfuerzo que realizó el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila para establecer el voto electrónico en el proceso electoral local 2005.

2.2 LA CONFIABILIDAD Y SEGURIDAD DEL VOTO ELECTRÓNICO

Las experiencias pasadas, tanto en México como en otros países, nos enseñan que si vamos a hacer uso de las computadoras en los procesos electorales, no podemos separar al voto electrónico de la legitimidad y la democracia, elementos invaluable dentro de estos procesos.

Junto con la evolución de los conceptos y los derechos políticos, debe mejorar la calidad en la organización de los procesos electorales y de toma de decisiones; por tanto, se exige que en caso de hacer uso del voto electrónico, concurren en éste características como la confiabilidad y la seguridad.

El despliegue de la infraestructura del voto electrónico parece circunscribirse únicamente a las ventajas materiales que ofrece para el conteo y recuento, sin mirar el potencial que contiene y su impacto tanto en el sistema institucional como en el cuerpo jurídico que lo sustentaría.

Tratándose de procesos electorales y sus resultados, en nuestro país la desconfianza se apodera de todo lo que tenga un carácter de electrónico, pues se tiene el temor fundado de que se caiga el sistema, como ocurrió en las elecciones presidenciales de 1988.

A diferencia de un proceso de votación realizado manualmente, la principal sospecha que recae sobre un proceso de tipo electrónico es su seguridad. Por consiguiente, un sistema de esta naturaleza debe atender a toda posibilidad de intervención indebida, sea desde dentro o desde fuera del sistema.

Los puntos que se indican a continuación constituyen una descripción de los requisitos de seguridad que, según los expertos, debe tener un sistema de votación electrónica:

- Los sistemas que suponen un manejo fraccionado o desconcentrado de las operaciones requieren mayor control en el diseño para evitar problemas de compatibilidad entre cada uno, y una mayor cantidad de tiempo y personal para verificar la operación del sistema. Por lo general, se trata de tener sistemas desconcentrados, pero que funcionen coordinadamente.
- Si se utilizan máquinas de votar deberán dejar evidencia física del voto para poder recontar un proceso electoral y responder a eventuales reclamos y desconfianzas.
- Algunas empresas ya ofrecen la posibilidad de producir tarjetas magnéticas que dejan constancia del voto, lo que permite una auditoría posterior del voto efectuado. Es cierto que al introducir un voto impreso se encarece el sistema y se deja de lado el ahorro que se producía al desaparecer el papel; sin embargo, la desconfianza que puede generar el sistema inicialmente deberá ser superada apelando a esta redundancia. Por ello sería recomendable que por un tiempo se utilice subsidiariamente el papel.
- Debe asegurarse el voto secreto, de modo que no se pueda conocer la voluntad del elector tanto interna como externamente al sistema. No puede haber asociación entre los sistemas de identificación del votante y el proceso de votar que permitan saber cómo votó el ciudadano.
- El sistema debe permitir imprimir en papel las operaciones realizadas, de modo que sea posible comprobar resultados en diversas fases de la operación.

- Dado que las actuales leyes electorales suelen ser muy minuciosas respecto a los procesos manuales y en muchos casos requieren para su aprobación mayorías especiales, del mismo modo todas las operaciones de los sistemas electrónicos de votación deben estar previstas en una legislación precisa y no dejada exclusivamente en manos de regulaciones emitidas por autoridades electorales o por personal operativo de esos organismos.
- El aspecto más relevante de la seguridad es el personal que desarrolla supervisa y administra el voto electrónico. Este personal debe contar con niveles de confianza certificados y debe ser adecuadamente remunerado.

2.3 LA EXPECTATIVA Y LOS RESULTADOS

En todo el mundo la tendencia ha sido incorporar la tecnología electrónica a los procesos electorales y los resultados son realmente satisfactorios.

Un ejemplo claro fue la jornada electoral de Paraguay, celebrada el 27 de abril de 2003. Los principales periódicos hicieron referencia a las urnas electrónicas, a su contribución positiva en el desarrollo de la votación, y a sus resultados. Las autoridades de Justicia Electoral celebraron el buen desarrollo de esa jornada, teniendo en cuenta que Paraguay era el segundo país de América Latina que utilizaba urnas electrónicas.

El día de las elecciones fallaron unas cien urnas electrónicas de un total de 3 812 que se instalaron en el país. La mayoría de las urnas con fallas fueron reemplazadas por otras, y en muy pocos casos, sustituidas por urnas convencionales.

La rapidez del proceso de votación fue resaltada por la mayoría de los votantes, dado que cada elector invirtió de 30 segundos a un minuto en votar.

En la página web titulada *Elecciones Generales en Paraguay*, se informa que:

el Secretario General Adjunto de la Organización de Estados Americanos (OEA) felicitó públicamente a la autoridad electoral y al electorado paraguayo por el proceso electoral [...] antes de que fueran dados a conocer los primeros resultados oficiales del sufragio. [...] El secretario adjunto de la OEA calificó el proceso electoral como ágil, moderno y llevado a cabo con suma tranquilidad [Elecciones Generales Paraguay, 2003]

El Secretario consideró que el “Tribunal Superior de Justicia Electoral dio muestras de capacidad para asumir el desafío de avanzar por el camino de asegurar la transparencia en el proceso del registro de la voluntad popular”.

Previo a las elecciones, “la OEA había evaluado la factibilidad del uso de la urna electrónica y las capacidades políticas de los ciudadanos” para utilizarla. Esto lo hizo con el concurso de la Unidad para la Promoción de la Democracia que instaló en la ciudad de Asunción una Misión de Monitoreo.

Durante su permanencia, la Misión tuvo particular cuidado en difundir los siguientes propósitos de su gestión:

1. Apoyar los esfuerzos del Tribunal Superior de Justicia Electoral dirigidos a brindar la mayor transparencia, imparcialidad y credibilidad al evento electoral mediante el uso de la urna electrónica en una población electoral de 1 140 000 electores.
2. Dar seguimiento al Acuerdo de Cooperación Horizontal suscrito entre las autoridades electorales de Brasil y Paraguay con el apoyo de la Secretaría General de la OEA, lo que permitió materializar este importante intercambio de tecnología en materia electoral entre ambos países.
3. Monitorear el uso de las urnas electrónicas en el proceso electoral, así como su incorporación en la cultura política democrática paraguaya y en particular en el ejercicio del sufragio. [*Novedades Paraguay, 2003.*]

3. LA LLEGADA A MÉXICO DEL VOTO ELECTRÓNICO

3.1 ELECCIONES EN COAHUILA

En el estado de Coahuila, el voto electrónico fue ya una realidad en las elecciones locales que se llevaron a cabo el domingo 25 de septiembre de 2005. Las urnas electrónicas se colocaron en sólo 31 casillas, de las cuales cuatro se instalaron en Monclova, tres en Piedras Negras, 12 en Saltillo y las 12 restantes en Torreón. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana en Coahuila, en el documento titulado *Coahuila, pionero en votación electrónica*, indica el procedimiento que habría de seguirse para la votación electrónica:

- El día de la jornada electoral, a la hora establecida por la ley, se reunirán los funcionarios electorales en el lugar donde se ubica la casilla electoral para realizar los trabajos de su instalación y apertura.

- Los representantes de los partidos políticos presentarán su acreditación al presidente de la casilla y se identificarán con su credencial de elector.
- Los funcionarios electorales, ante los representantes de partidos políticos presentes, certificarán que las urnas, una vez armadas, se encontraban vacías.
- Contarán y confirmarán que la cantidad de las claves de acceso o códigos de barra que recibieron son al mismo número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en la casilla, además de los códigos de apertura y cierre de casilla.
- Verificarán que se cuente con los elementos necesarios para el desarrollo de la jornada electoral.
- Una vez terminadas las labores de preparación de la casilla electoral se procederá a la instalación de la urna electrónica.
- El presidente de casilla introducirá la clave de apertura en la urna electrónica, el Secretario Técnico ingresará entonces los datos requeridos en el acta de instalación y la imprimirá y una vez impresa, será firmada por los representantes de los partidos políticos presentes, confirmando que la votación se encuentra en ceros; posteriormente, el presidente declara abierta la casilla a la ciudadanía.

Recepción de la votación

- 1) [Los electores] exhibirán su credencial para votar al presidente de la mesa directiva de casilla, el cual lo identificará (sic) y se cerciorará de que el nombre que aparece en la credencial para votar figura en la lista nominal de electores.
- 2) El presidente de la casilla le entregará su clave de acceso para que el ciudadano proceda a votar electrónicamente.

Posteriormente

- a) El ciudadano tocará la pantalla con uno de sus dedos, por lo que aparecerá la instrucción para introducir su clave de acceso en la ranura del lado izquierdo como lo señala la urna, pudiendo retirarla al momento.
- b) Aparecerá en la pantalla el formato de la boleta para la elección de Ayuntamientos, en ella el elector seleccionará al tacto el emblema del partido de su preferencia, el que marcará con una "X", apareciendo al lado derecho de la pantalla el nombre y la fotografía del candidato del partido político seleccionado. En caso de que el elector marcarse por error o quisiera cambiar su decisión de elección bastará con que toque nuevamente el emblema del partido político por el que había decidido votar y se elimina con ello la decisión anterior, en seguida presionará la palabra votar. Inmediatamente aparecerá el formato de la boleta para

la elección de Diputados para la cual se sigue el mismo procedimiento de votación; y lo mismo en el caso de la elección para Gobernador. Al terminar de marcar el elector su última boleta, la urna electrónica proporcionará la boleta impresa con los partidos por los que haya sufragado.

- c) Doblará la boleta impresa y la depositará en la urna instalada para el efecto.
- d) El Secretario Técnico marcará la credencial para votar, la regresará al ciudadano e impregnará el dedo pulgar derecho con tinta indeleble, recogiendo la clave de acceso para depositarla en los sobres correspondientes.
- e) El presidente de la casilla anotará la palabra “votó” en la lista nominal.

Cierre de la casilla y de la remisión del paquete

- a) A las 6:00 de la tarde el presidente de la casilla procederá a introducir en la urna electrónica la clave de cierre de la casilla y se imprimirá el acta con los resultados definitivos quedando imposibilitada para recibir más votación.
- b) Posteriormente, el presidente de la casilla enumerará las claves de acceso sobrantes y las inutilizará.
- c) El Secretario Técnico de la casilla extraerá el disquete que contendrá los resultados y lo introducirá en el sobre correspondiente de manera conjunta con el acta de cierre y los resultados definitivos, los cuales entregará a la instancia competente para continuar con los trámites legales posteriores.

Es claro que este prototipo de votación electrónica toma elementos del modelo tradicional de votación, pero elimina la utilización física de boletas y actas electorales, suprime el recuento de boletas depositadas en las urnas tradicionales, agiliza la entrega de resultados definitivos y reduce considerablemente costos financieros, lo que permite mayor certeza en los resultados de la votación.

Por otro lado, se sabe que varias entidades federativas se han interesado en el sistema, pero aún no lo han concretado.

Como se puede apreciar, la utilización del voto electrónico, tanto a nivel local como federal, está cada día más cerca; los resultados en Coahuila han sido satisfactorios y su utilización nos serviría no sólo para obtener la votación de los ciudadanos mexicanos dentro del territorio nacional, sino también para obtener el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Por ello se deben conocer las ventajas de su uso, así como los tropiezos propios de esta modalidad de votación.

3.2 NUEVA OPCIÓN PARA TODA LA NACIÓN

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila presentó el proyecto técnico de votación extraterritorial en México vía Internet cuyas características fundamentales son: seguridad, certeza y economía en su implementación. A continuación se transcribe el proyecto *Votación extraterritorial*:

Características técnicas del proyecto

1. Está basado para implementarse vía Internet en ambiente gráfico, en atención a los siguientes aspectos:
 - El Internet ofrece espacios de acceso para cualquier ciudadano en virtud de la familiaridad globalizada con este sistema.
 - Es un procedimiento económico, puesto que es un sistema de red de información virtual aplicable mundialmente y que representa bajo costo para los usuarios.
 - No presenta restricciones técnicas respecto a la plataforma bajo la cual opera el proyecto diseñado, ni restricciones en relación con el navegador utilizado.
2. Permite al elector acceder al sistema de votación a través de un código secreto, utilizable por sólo una ocasión.
3. Cuenta exclusivamente con información relativa a los códigos de acceso secreto, por lo que no existe posibilidad alguna para vincular al elector con el código secreto que le fue entregado para el ejercicio del sufragio.
4. El sistema diseñado sólo permite activar una sesión por cada uno de los códigos secretos, lo que imposibilita que el mismo código secreto sea utilizado simultáneamente en dos o más ocasiones.
5. La boleta virtual mediante la cual el votante realizará su elección es visual y cuenta con elementos descriptivos e informativos relativos a los partidos políticos y a los candidatos registrados.
6. El acceso a la boleta virtual se realiza mediante el desplazamiento del dispositivo señalador (cursor) sobre la propia boleta.
7. El elector conoce información detallada de las opciones ofrecidas en la contienda electoral, tales como nombre completo, fotografía, edad del candidato y demás datos que determine la autoridad competente que deban integrarse.
8. El voto del elector al transmitirse se almacena en diferentes servidores de manera simultánea.
9. La base de datos en que se almacenan los votos recibidos, cuenta con los datos del código secreto y el sentido de la votación de cada uno de esos

códigos secretos, mas nunca la identidad del elector, circunstancia que permite su auditabilidad.

10. La información recibida en la base de datos únicamente es decodificada cuando llega a su lugar de almacenamiento en virtud de las medidas integradas en el proyecto, tales como la encriptación de la propia información, lo que ofrece seguridad al sistema.
11. La información no puede ser sustraída, y en el supuesto remoto de que así fuera, sería indescifrable.
12. La información almacenada cuenta con códigos de autenticación, que impide que sea modificada.
13. El elector cuenta con la posibilidad de verificar el sentido de su votación a través del propio sistema en cualquier momento después de haber emitido su voto. Con ello el elector se convierte en auditor de su propia votación.
14. El votante recibe un mensaje de confirmación una vez que su voto ha sido registrado y almacenado en el sistema.

Características de seguridad

1. Se provee del código fuente a las instancias correspondientes, a efecto de que se someta a una exhaustiva revisión por medio de diversos mecanismos de auditoria, que comprobarán, en todo momento, que el software lleva a cabo las funciones para las que está diseñado.
2. La transmisión de información es encriptada y fragmentada en forma aleatoria, de manera que se garantiza que sólo a través de los algoritmos correspondientes puede ser interpretada.
3. La información es distribuida y almacenada en diferentes servidores independientes que se actualizan en forma simultánea, permitiendo contar con copias y respaldos de la propia información, los cuales en su momento pueden ser cotejados.
4. La información es almacenada de manera que sólo las aplicaciones autorizadas pueden actualizarla y consultarla.

Características del código secreto

El código secreto que permitiría al elector acceder al sistema de votación en el extranjero, cuenta con las siguientes características:

1. Los códigos secretos serán generados aleatoriamente y estarán integrados por doce caracteres alfanuméricos.
2. La clave del código secreto será impresa en una tarjeta recubierta con látex, que garantizará la confidencialidad del mismo.
3. La tarjeta que contenga el código secreto señalará el procedimiento para

- su uso y la página de Internet a la cual acceder para emitir el sufragio.
4. El código será empaquetado en sobres de seguridad que contendrán los datos del elector mexicano residente en el extranjero.
 5. La distribución de los códigos se realizará a través de los canales que determine la autoridad responsable, sin embargo se sugiere que se lleve a cabo a través de correo certificado con acuse de recibo.
 6. Los códigos tendrán activación únicamente para el día y el horario en que tenga verificativo la jornada electoral.
 7. Los códigos secretos serán válidos para una sola votación y para emitir el voto por sólo una ocasión. Esto es, si se pretendiera volver a usar el código secreto en la misma elección el propio sistema hará del conocimiento del elector que ese código ya ha sido utilizado indicándole cuál es el sentido del voto de ese código, proporcionándole también la información necesaria para que al cierre de la jornada electoral conozca los resultados de la elección.
 8. El número de códigos secretos que se emitan, deberá ser igual al número de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero con derecho a votar, por lo que las instancias respectivas deberán contar con un padrón de electores definitivos con antelación a la elaboración de los mencionados códigos.

Procedimiento de votación

El procedimiento de votación de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, bajo el esquema del proyecto diseñado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, sería el siguiente:

1. El elector ingresará al sistema de votación por medio de cualquier equipo de cómputo que tenga acceso a Internet, a través de una página que estará disponible sólo el día y horario en que se verifique la jornada electoral.
2. Una vez que el votante haya accedido a la página, se le solicitará que ingrese su código secreto.
3. El votante sólo tendrá tres oportunidades para ingresar su código secreto correctamente. En caso de que así no suceda, se bloqueará temporalmente el acceso al sistema.
4. Una vez ingresado el código secreto, el sistema verificará su autenticidad, así como que no haya sido utilizado con anterioridad, garantizando con ello el acceso a la boleta virtual.
5. Ubicada en la pantalla del equipo de cómputo la boleta virtual, el sistema dará instrucciones sencillas al elector para que utilice el cursor a efecto de que elija la opción de su preferencia.
6. El elector deslizará y oprimirá el cursor por la opción de su preferencia, lo que le da la oportunidad de conocer mayores datos del candidato

- postulado, tales como nombre completo, fotografía, edad y demás datos que determine incluir la autoridad responsable.
7. Una vez que el elector haya tomado su decisión, oprimirá con el cursor la palabra votar, que aparecerá en la propia pantalla.
 8. El sistema solicitará al elector la confirmación del sentido de su voto con las palabras que aparecerán en la pantalla. Si el votante está cierto de su decisión oprimirá la palabra sí, en caso contrario oprimirá la palabra no. En el supuesto de que el elector no estuviere cierto de su elección, el sistema regresa al elector a la boleta virtual para que reinicie el procedimiento de la elección de la opción de su preferencia.
 9. El sistema ofrecerá al elector cinco minutos para llevar a cabo su procedimiento de votación. Transcurrido ese tiempo la sesión se cerrará automáticamente. Si el elector no concluyó su procedimiento de votación en ese término, deberá reiniciarlo desde el principio; esto es, desde ingresar nuevamente su código secreto.
 10. Ejercido el voto por el ciudadano mexicano residente en el extranjero y una vez procesada y almacenada esta información exitosamente por el sistema, el elector recibirá un mensaje informándole que su voto ha sido registrado y que tendrá acceso a la confirmación del sentido del voto que ejerció mediante su código secreto en cualquier momento posterior al que votó, y también le indicará que podrá conocer los resultados de la jornada electoral una vez que ésta haya concluido.

Fechas, lugares y personas en la votación extraterritorial

Fechas. El proyecto de votación extraterritorial está diseñado para aplicarse los días en que se verifique la jornada electoral para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, la página de accesos a esta variedad de votación sólo deberá activarse el día de la jornada electoral y en el horario en que se lleve a cabo.

Lugares. La votación en el extranjero será factible llevarse a cabo desde cualquier parte del mundo a través de equipos de cómputo que tengan acceso a Internet, incluyendo México.

Al respecto es importante señalar que los ciudadanos que se encuentren en tránsito en México el día de la jornada electoral y que cuenten con su código secreto, podrán ejercer su derecho a votar desde cualquier terminal conectada en Internet.

Para ello es fundamental que el padrón de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero otorgue la certeza de que esos ciudadanos por ningún motivo estarán incluidos en la lista nominal de electores que se utilice en el país en día de la jornada electoral.

Personas con derecho a votar. Todos los ciudadanos mexicanos residentes

legalmente en el extranjero, con derecho a votar conforme a la legislación aplicable.

De este proyecto técnico de votación extraterritorial en México vía Internet, presentado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, se puede decir a simple vista, que cumple con los requisitos de seguridad, certeza y economía; sin embargo, no puede afirmarse que esté exento de errores, los que solamente serán detectados cuando se ponga en marcha.

3.3 EL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

a) La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

En virtud de las grandes transformaciones que se han llevado a cabo dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han obtenido como resultado modificaciones fundamentales en asuntos electorales en México. Una de ellas y la más reciente es el voto de los mexicanos en el extranjero, tema que merece una atención especial, sobre todo por la forma como estos ciudadanos residentes en el extranjero emitieron su voto.

El pasado 30 de junio del 2005, se publicó el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En él los legisladores plantearon las siguientes consideraciones, mismas que se transcriben de manera literal:

Que el otorgamiento del derecho al sufragio para los ciudadanos mexicanos que se encuentran en territorio extranjero ha sido una demanda planteada desde hace varias décadas, tanto por organizaciones nacionales como de mexicanos en el extranjero. Sería también la culminación de un proceso democrático de larga data que en México, como en otras naciones democráticas, comenzó con la eliminación de los requisitos censatarios que diferenciaban a los mexicanos por motivos de sexo, propiedad, u otros, para otorgar, primeramente, la universalidad e igualdad del voto a los varones. A ese paso siguió, hace poco más de medio siglo, el reconocimiento del derecho de la mujer al voto, y prosiguió a principios de la década de los setenta con la reducción de la edad para votar de 21 a 18 años.

Sin embargo, quedó pendiente el tema del voto de los mexicanos en el extranjero que con el fenómeno migratorio adquirió para México

características únicas. Hoy en día, según las estimaciones más recientes, casi 11 millones de mexicanos, nacidos en México, residen fuera de nuestras fronteras. De ellos, se estima que el 98% se encuentran en los Estados Unidos de América, y de esa cifra, según estimaciones del IFE, entre 2.5 y 4 millones están inscritos en el padrón electoral y tienen credencial para votar lo que, en principio, debe ser asumido como señal de que mantienen con México un lazo de identidad ciudadana.

En 1990, el tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero fue considerado digno de análisis en la reforma electoral de aquel año, y volvió a presentarse en la reforma electoral de 1994. Sin embargo, las condiciones imperantes en aquellos años y el desacuerdo prevaleciente entre los actores políticos hicieron imposible avanzar en la construcción de una fórmula que permitiese a los mexicanos en el extranjero ejercer su derecho al sufragio.

En la reforma electoral de 1996 se produjo un primer avance concreto al reformarse la fracción III del artículo 36 constitucional para suprimir el requisito de votar en el distrito electoral que corresponda al ciudadano y remitir la regulación específica del derecho al voto a la ley de la materia. En ese mismo año, la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales introdujo una disposición transitoria por la que se dejó abierta la puerta para el posible ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en la elección presidencial del año 2000.

Por consenso de los participantes en aquella reforma se decidió que, en su caso, el ejercicio del voto en el extranjero sería solamente para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que la reglamentación específica se produciría una vez que el Instituto Federal Electoral contara con estudios sobre posibles modalidades de voto en el extranjero y que la Secretaría de Gobernación hubiese realizado las tareas conducentes al funcionamiento pleno del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, establecidos en la Constitución en 1990.

Al iniciar el proceso electoral federal 1999-2000, los estudios habían sido realizados, pero ni el Registro Nacional de Ciudadanos ni la Cédula de Identidad Ciudadana habían sido puestos en operación, lo que determinó la cancelación de cualquier proyecto de solución para las elecciones federales de 2000.

Una vez concluido el proceso electoral federal del año 2000, el artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de noviembre de 1996, concluyó su vigencia.

Entre 1998 y 2004, fueron presentadas ante el H. Congreso de la Unión 18 iniciativas de reforma al Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales para reglamentar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Ello da testimonio del interés e importancia que los partidos políticos, los grupos parlamentarios y el propio Ejecutivo Federal –que presentó en el 2004 una iniciativa en esta materia– siguen teniendo en el tema. En esos mismos años, se incrementó la participación de organizaciones de mexicanos que desde el extranjero, especialmente y por razones obvias en los Estados Unidos de América, promueven las reformas legales necesarias para concretar su aspiración de participar en los procesos comiciales de su país.²

b) Cómo se llevó a cabo el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero

El uso de los medios electrónicos en el proceso electoral, se pensó que hubiese podido favorecer tanto al Instituto Federal Electoral (IFE), al obtener la votación de los mexicanos que radican en el extranjero, como a los connacionales que se encuentran fuera del país; sin embargo, las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) no dan pie al uso de los medios electrónicos para la obtención del voto y lo limita a la recepción de la votación vía postal.

Para obtener la votación de los mexicanos residentes en el extranjero el IFE se planteó como principales actividades las siguientes:

El IFE, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), puso a disposición de los mexicanos residentes en el exterior los formatos de solicitud en las 70 sedes diplomáticas y 66 consulados de México en el mundo. El formato también estuvo disponible en la página web del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) que depende de la SRE, en el apartado correspondiente a *Lazos*.

Quienes contaran con credencial con fotografía y quisieran votar podían llenar la solicitud y entregarla con una copia fotostática de su credencial de elector y un documento en el que constara su domicilio en el extranjero. Sólo fueron aceptadas las solicitudes recibidas hasta el 15 de febrero del 2006.

El IFE estuvo obligado a generar un listado nominal de los ciudadanos que residen en el extranjero, los cuales se dieron de baja temporalmente del Padrón Electoral para evitar que votaran en territorio nacional. Toda vez que el plazo para enviar las solicitudes fue hasta el 15 de enero del año de la elección, el proyecto previó que se diera un mes completo

²Parte Considerativa de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contenidas en el decreto publicado el 30 de junio del 2005

a fin de que las solicitudes llegaran al IFE.

La autoridad electoral envió al domicilio señalado por el ciudadano la boleta electoral –exclusivamente para Presidente de la República– por correo certificado y con acuse de recibo, con las medidas de seguridad necesarias para proteger el secreto del voto, además de un instructivo detallado para la emisión del mismo.

El envío de la documentación respectiva concluyó el 20 de mayo de 2006. Para tal efecto, el IFE tuvo que determinar el mecanismo idóneo para hacer llegar con oportunidad los sobres a los destinatarios.

Una vez que fue recibido en México el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, se siguió un procedimiento similar al que se realiza ordinariamente en territorio nacional, que consiste en instalar mesas de escrutinio con ciudadanos insaculados, capacitados y con representantes de partido.

Las mesas de escrutinio y cómputo se instalaron a las 17 horas del día de la jornada electoral y a las 18 horas iniciaron el escrutinio y cómputo de los votos.

El procedimiento para el escrutinio consistió en abrir el sobre (rotulado sólo con la clave de elector), extraer la boleta e introducirla (doblada) en una urna. Con ello se asegura el secreto del voto, ya que una vez en las urnas, es imposible relacionar a un elector particular con una boleta.

La suma de los votos por partido se remitió a los distritos electorales en los que se expidió la credencial para votar con fotografía, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, en el sentido de que el cómputo de la elección presidencial se realiza por distrito electoral.

Previo a este proceso, el Instituto Federal Electoral con apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y a través del IME, comenzó la tarea de difusión por su página de Internet, y vía correo electrónico, de un boletín denominado *Lazos, voto en el exterior*.

El primer número de este boletín comenzó a circular desde mediados del mes de septiembre del 2005 y fue enviado cada jueves a representaciones diplomáticas y consulares de México en el exterior, a asociaciones de mexicanos en todo el mundo, a los miembros del consejo consultivo del IME y a los más de diez mil suscriptores ordinarios de *Lazos*.

El contenido de los boletines que difundió ese Instituto, así como de las solicitudes que fueron distribuidas a través de embajadas y consulados, fueron responsabilidad del IFE.

c) Quiénes y cuántos votaron

Desde un principio, el universo de posibles votantes que radican en el extranjero fue impreciso, toda vez que los cálculos señalaban que casi 11 millones de mexicanos residen fuera de nuestras fronteras, y que de éstos, 98% residen en los Estados Unidos de América, y de esa cifra, según el IFE, entre 2.5 y 4 millones están inscritos en el padrón electoral y tienen credencial para votar lo que, en principio, debe ser asumido como señal de que mantienen con México un lazo de identidad ciudadana.

La empresa Votomex Solutions, que encabeza Gustavo Peña Acuña, recabó datos que mostraban que, de los ciudadanos mexicanos encuestados en los Estados Unidos, sobre todo en el sur de California, 68% no tiene interés de votar y 73% no estaban informados acerca de la nueva ley que habilita a los connacionales a votar en ese país.

Asimismo, la encuesta señalaba que 18% de los encuestados no tienen ninguna información de cuáles son los partidos que existen en México y 27% definitivamente no votaría ni se inclinaría por alguno de los partidos oficiales.

Según datos oficiales del IFE, para participar en el proceso electoral, específicamente en la elección de Presidente de la República, que se llevó a cabo el pasado 2 de julio del 2006, se recibieron un total de 40 854 solicitudes de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, cifra que queda muy lejos de lo que se había calculado; sobre todo porque representa tan sólo 1.02% de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que se considera cuentan con credencial de elector.

Sin embargo, puede decirse que de los 40 854 ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que solicitaron al IFE su participación en el proceso electoral 2006, unos 32 621 remitieron a tiempo su sufragio, esto representa 79.80% de participación, porcentaje mucho más alto del que se obtuvo en ese mismo proceso electoral, de los mexicanos residentes en el país, que fue de 58.89%.

d) Riesgos que corre el voto postal

Por la forma en la que es emitido el voto desde el extranjero existen serios riesgos de alteración, de robo o de la compra del sufragio.

Esto fue previsto por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), que alertó que en el voto de los mexicanos en el extranjero existe el riesgo de la compra y coacción de éste.

El problema fundamental se planteó en la posibilidad de que nuestros connacionales pudieran ser condicionados de alguna forma para emitir su voto en favor de un partido político o de un candidato.

Por otra parte, existe riesgo en el aspecto relacionado con el Registro Federal de Electores, es decir, con una alteración al Padrón Electoral y en consecuencia con la expedición de credenciales de elector.

Al respecto debe decirse que si bien existen conductas que pueden ser clasificadas como delito electoral, pueden darse otras acciones que no sean constitutivas de alguna conducta delictiva de las establecidas en el ámbito penal electoral, por lo que únicamente pueden evitarse con fuertes campañas de prevención.

Previo a la realización del pasado proceso electoral federal, se mantuvieron reuniones de la FEPADE con la Secretaría de Relaciones Exteriores y con el IFE, en las cuales se acordó hacerles llegar información a los connacionales residentes en el extranjero. Uno de los temas fue, por ejemplo, la *Guía Paisano*, para la que el Instituto Nacional de Migración y la FEPADE propusieron que incluyera información sobre los delitos electorales y cómo denunciarlos.

Independientemente de lo anterior, se tomaron otras medidas para proteger el voto, una de ellas, por ejemplo, consistió en no perder de vista que los cónsules pueden actuar como auxiliares de la FEPADE, pues de acuerdo con la legislación son auxiliares del Ministerio Público, y ellos pueden, por tanto, ayudar a recepcionar las denuncias que pudieran darse en esa materia.

Entre otras acciones, la FEPADE buscó intercambiar información con las autoridades de los Estados Unidos sobre su experiencia del voto a distancia.

Es cierto que durante el desarrollo del proceso electoral del 2006, el voto postal no presentó irregularidades; sin embargo, el voto postal tiene grandes posibilidades de ser alterado, robado o comercializado; por tanto, diputados federales han propuesto una iniciativa que reforma el Código Penal Federal para tipificar como delito grave la alteración, robo o comercialización del material a utilizarse en el proceso del voto en el extranjero. María de los Ángeles Fromow, titular de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR), presenció la exposición de los legisladores y avaló sus propuestas.

La intención de la iniciativa es definir o restablecer tipos penales ante la violación, alteración, robo o comercialización del material electoral

que se utiliza en el proceso del voto de los mexicanos en el extranjero; ello implica fijar sanciones para los funcionarios que tienen a su cargo el manejo de gran parte de ese material: los trabajadores postales.

Esta iniciativa establece algunos conceptos, por ejemplo, se considera al personal del Servicio Postal Mexicano (Sepomex) como servidores públicos obligados a proteger, en el ámbito de su acción, el efectivo derecho del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, y sujetos a sanción penal si se cometiera algún ilícito en ese sentido.

Los tipos penales en esta iniciativa están orientados a inhibir: la violación de sellos de correspondencia, retardar el envío o recepción de los documentos electorales, comercializar archivos computarizados provenientes de listas nominales de electores y que proporcione información o material electoral falso.

Hasta aquí podríamos pensar que este “blindaje al voto postal” puede ser eficaz, sin embargo, ¿qué sucede con el principio de territorialidad?, éste es uno de los grandes problemas con los que la FEPADE se va a enfrentar ¿Dónde se cometió el delito?, ¿en México?, ¿en Nueva York?, y ni que decir del sujeto activo ¿Fue cometido por un mexicano en Las Vegas?, ¿acaso un norteamericano en territorio tejano? Entonces, ¿no sería idónea la utilización del voto electrónico a distancia?

Por otra parte, la incredulidad y desconcierto en la funcionalidad de la votación vía postal fue expresada previamente al proceso electoral por mexicanos que residen el extranjero, tal fue el caso de María Curry, una activista en California, quien sostuvo que el voto por correo era muy confuso, y solicitó una forma práctica para explicar a los inmigrantes cómo hacerlo desde Estados Unidos.

“Para evitar la burocracia del voto por correo”, la activista propuso fomentar también el voto de inmigrantes que puedan ir a las ciudades fronterizas de México. Sugirió que el IFE emitiera suficientes boletas para gente foránea en ciudades como Tijuana, Tecate, Mexicali y Juárez.

En Chicago, lejos de la frontera, hubo otras ideas. Rogelio Martínez Faz, quien en dos ocasiones ha coordinado elecciones presidenciales “simbólicas”, organizó una tercera que consistió no sólo en poner casillas para que los miles de inmigrantes que no tuvieron credencial o que no pudieron registrarse, emitieran su voto, sino que creó una página de Internet donde la gente pudo votar desde cualquier lugar. Evidentemente, estos votos no cuentan legalmente, pero sirven como una importante fuente de opinión.

CONCLUSIÓN

Resulta innegable que la democracia día con día se digitaliza, y el voto electrónico es una de sus facetas. Es, además, el futuro al que no podemos negarnos.

Hemos visto cómo en otros países la utilización del voto electrónico ya no es una novedad, y sus resultados han cumplido con las expectativas. México no debería ser la excepción; somos aproximadamente 71 208 522 mexicanas y mexicanos empadronados, por lo que resulta colosal la organización de los procesos electorales, y a la vez costosísima.

El voto electrónico resulta útil, ágil y a la vez confiable, también a largo plazo, económico, en virtud de que las máquinas pueden ser reutilizadas tanto para elecciones federales como locales, así como para cualquier consulta de carácter ciudadano, como es el caso de un plebiscito o referéndum.

Es evidente que el voto electrónico, en función de la modalidad en la que sea adoptado, puede ser utilizado por todos los mexicanos, sin importar el lugar en el que se encuentren, y siempre que cumplan con los requisitos indispensables establecidos por la ley.

Han existido opiniones encontradas respecto al tema de la participación de los mexicanos residentes en el extranjero, ya sea apoyando la circunstancia de que se establezcan bases sólidas que permitan el voto extraterritorial como una forma de participación en la vida democrática del país, o bien, oponiéndose a ello. Finalmente, fue aprobada la participación de estos ciudadanos y las bases son verdaderamente estrictas, pero niegan toda posibilidad de utilizar algún mecanismo digital o electrónico, pues la emisión de su sufragio se realizó a través del servicio postal.

Es importante recordar que el éxito de un proceso electoral no depende únicamente de la funcionalidad de un sistema de votación electrónica, sino de una fuerte campaña de educación cívica y técnica para enseñar a los ciudadanos electores la forma de utilizar los equipos.

En la actualidad, es fundamental que los organismos electorales, en la función que tienen encomendada, incorporen los desarrollos tecnológicos que ya se implementan en otras partes del mundo, y si los medios electrónicos contribuyen a acceder a superiores niveles en la confianza de los comicios y del total respeto a la voluntad popular, no podemos sustraernos a tales avances.

Pero antes debemos estar convencidos de las ventajas fundamentales de este sistema, que son en primer lugar su bajo costo, la rapidez, la seguridad, la transparencia en el proceso electoral y la eliminación de la posibilidad de

fraude. Este nuevo mecanismo permitiría realizar votaciones con mayor frecuencia, es decir, dar un paso más hacia la democracia participativa.

FUENTES CONSULTADAS

- Alcocer V., Jorge (2005). *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Nuevo Horizonte, 562 p.
- “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” (2005), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio del 2005.
- Diccionario de la lengua española* (2001). XXI ed., España, Real Academia Española, Espasa.
- Elecciones Generales Paraguay* (2003) “OEA congratula al país por proceso electoral” [en línea] disponible en: <http://elecciones.pyglobal.com/noticias.php?ID=62>
- Elizondo Gasperín, Macarita (2005). “Voto electrónico. Antecedentes y despliegue”, *Observatorio Voto Electrónico* [en línea], Universidad de León, España, 27 de septiembre de 2005, disponible en: <http://www.votobit.org/lallave/macarita.html> [Consulta: septiembre 2005].
- Espinosa Acereda, Koldo (2004). “Los sistemas de votación del futuro”, *Euskonews & Media* [en línea] España, 2004, disponible en: <http://www.euskonews.com/0246zkb/gaia24601es.html> [Consulta: septiembre 2005].
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila (2005). www.iepcc.org.mx, México, www.iepcc.org.mx/ademocracia/descarga/urnas, Septiembre 2005. [Consulta: septiembre 2005].
- Instituto Federal Electoral (2005). México, septiembre 2005, “Principales actividades de la modalidad del voto postal”, disponible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.03cd6ca75b65eca3169cb731100000f7/>, [Consulta: septiembre 2005].
- Novedades Paraguay* (2003). “Informe verbal del Secretario Adjunto de la OEA”, [en línea] disponible en: <http://www.oea-rite.org/Informefinal.htm>.
- Orozco Pimentel, Mauricio (2004). *Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero*, México, Porrúa, 2004, 159 p.
- Rial, Juan (2002) “Modernización del Proceso Electoral: Voto Electrónico”, *Observatorio Electoral Latinoamericano* [en línea] 2002, disponible en <http://www.elobservatorioelectoral.org/biblioteca>, [Consulta: septiembre 2006].
- Teherán, Jorge (2005). “Temen compra de voto en el extranjero”, *El Universal*, 22 de septiembre de 2005.

PROYECTO DE REFORMA
CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE QUINTANA ROO
TÍTULO DÉCIMO
DELITOS EN MATERIA ELECTORAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Si bien el marco normativo de los delitos electorales en nuestro Estado fue construido hace ya varios años, la sociedad en general y las circunstancias en el desarrollo de los procesos electorales han cambiado, y se ha propiciado un incremento en términos de participación política ciudadana, en virtud de la extensión de prerrogativas jurídico electorales.

Las elecciones para nombrar a los representantes del poder soberano han variado significativamente en el transcurso del tiempo, pero las formas para proteger los valores supremos de nuestra cambiante democracia no han seguido la misma suerte.

En la última década se han fortalecido los organismos electorales, tanto a nivel nacional como estatal, con la finalidad de dar certeza, confiabilidad y seguridad al ejercicio del voto; de ahí la creación del Instituto Electoral de Quintana Roo y del Tribunal Electoral de Quintana Roo, quienes se encuentran dotados de un marco jurídico que garantiza tal situación; sin embargo, por más estrictos que sean los controles establecidos, estos organismos únicamente pueden responder a aspectos administrativos y de legalidad de los actos electorales.

El legislador estatal ha dejado a un lado el fortalecimiento del Derecho Penal Electoral, lo cual produce un desfase entre capacidad normativa para el ejercicio institucional de procuración de justicia y la realidad política social, en materia de conductas que debieran ser tipificadas y sancionadas penalmente.

Por lo anterior, y con motivo de la consulta estatal sobre una Reforma Integral al Código Penal de Quintana Roo promovida por la

XI Legislatura del Congreso del Estado, se considera una prioridad la Reforma Penal Electoral.

Es por todos sabido, que las elecciones celebradas en los últimos años, tanto estatales como federales, denotan que existe mayor competencia entre los partidos políticos, por tal motivo, la lucha cotidiana por la obtención del voto se realiza mediante diversas prácticas y estrategias. En esos procesos, algunos actores políticos y ciudadanos han denunciado la utilización de ciertas prácticas que dañan o afectan los valores fundamentales del sufragio.

Para garantizar el ejercicio libre y democrático que los tiempos actuales exigen a los actores políticos en los procesos electorales, se hace necesario realizar reformas al Título Décimo del Código Penal del Estado de Quintana Roo, relativo a los delitos electorales.

Así pues, se propone esencialmente el aumento de las penalidades y la incorporación de tipos penales referentes a la fiscalización de las aportaciones a los candidatos, partidos políticos y coaliciones; a la participación de los servidores públicos en los procesos electorales, tipifica la abstención de rendir la información que solicite la autoridad electoral; sancionaría el no guardar la reserva de la información por lo que respecta a funcionarios electorales; la utilización de fondos o bienes de un partido para fines distintos; entre otros.

Por otra parte, se propone que las penas se tornen acumulativas y no alternativas como actualmente se encuentra previsto, con el fin de que la pena resulte mayor a lo establecido para inhibir la comisión de conductas contrarias a los principios democráticos.

Además, se eliminan las personas morales como posibles sujetos punibles, en virtud de que las conductas desplegadas por éstas únicamente tenían como consecuencia sanciones económicas y nunca privativas de libertad; a la vez, se incorpora una amplia gama de conductas que pueden atribuirse a servidores públicos, los funcionarios partidistas, candidatos u organizadores de campañas.

Con este proyecto de reforma se tiene como finalidad optimizar el marco regulatorio de los delitos electorales de la entidad. La propuesta incluye tipos penales que garantizan cabalmente una respuesta a los intereses e inconformidades de la sociedad en esta materia; las hipótesis aquí propuestas pondrían a nuestro Código Penal estatal a la vanguardia en esta materia.

Un ejemplo de lo anterior es la fiscalización de los recursos, el hecho de recibir aportaciones de dinero o en especie, de procedencia ilícita o

cuando exista prohibición legal para ello; por otro lado, sancionar al servidor público por abstenerse o negar información que le sea solicitada por la autoridad electoral competente; además, se sanciona no sólo a quien compra o coacciona el voto, sino también a quien solicita que se abstengan de votar e incluso prevé sanciones para quien lo compromete.

Aquí se hace necesario señalar que la diferencia entre delitos y faltas se produce según la legislación aplicable, la autoridad responsable o el carácter de la pena y, por último, el sujeto activo.

- Los delitos electorales están tipificados por el Código Penal; las faltas administrativas, por la Ley Electoral.
- La autoridad responsable de la persecución de los delitos es la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo, y la de las faltas, el Instituto Electoral de Quintana Roo.
- Los delitos, además de la sanción pecuniaria, generalmente son punibles con privación de la libertad y, eventualmente, con la inhabilitación del cargo o la suspensión de derechos políticos, mientras que la sanción de las faltas administrativas es fundamentalmente pecuniaria y, eventualmente, implica la cancelación, inhabilitación, amonestación, suspensión o destitución del cargo.
- Por último, las faltas pueden ser cometidas y sancionadas tanto a personas físicas como morales; sin embargo, en los delitos sólo son sujetos punibles las personas físicas.

Los tipos penales en vigencia requieren de un ajuste que pueda dar respuesta a conductas irregulares que pretendan alterar o afectar las condiciones de la competencia democrática, como también el libre ejercicio del sufragio. Los procesos electorales deben ser inmunes a las acciones que pretendan manipular, coaccionar o comprar el voto ciudadano.

La reforma penal electoral es indispensable, se necesita fortalecer la tarea de la procuración de justicia para salvaguardar adecuadamente los bienes jurídicos democráticos y darle mayor confianza, credibilidad y certeza a los procesos electorales que están por venir.

Pero esta reforma propuesta al marco normativo de los delitos electorales, no puede ser una reforma aislada, sino que requiere además reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado para su exacta aplicación, con la inserción de una fiscalía

especializada para su persecución, dotada de toda una estructura jurídica, financiera y humana, que proteja el bien jurídico denominado Democracia.

Los nuevos tipos penales propuestos son aquellos que en diversos congresos, cursos y conferencias han sido manifestados, tratados y estudiados por los especialistas en la materia, además de la experiencia que este Tribunal tiene respecto de los aspectos de política estatal, por lo que consideramos muy saludable para la Democracia su inclusión en el Código Penal del Estado de Quintana Roo.

Por lo anteriormente expuesto, todos los delitos electorales deberán ser considerados como graves, por lo que vale la pena hacer notar asimismo que los responsables de delitos electorales, por haber acordado o preparado su realización no podrán gozar de libertad provisional; salvo los delitos referentes a los ministros de culto religioso y a los que habiendo sido electos para un puesto estatal o municipal, no se presenten sin causa justificada a desempeñar el cargo, ya que el primero, sólo se sanciona con multa y el segundo, únicamente con suspensión de derechos políticos.

El incremento propuesto a las penas y multas tiene como único fin inhibir la práctica de conductas antijurídicas que pretendan manipular, coaccionar o comprar el voto ciudadano o desequilibrar a las instituciones y procesos electorales en Quintana Roo.

Vale hacer la aclaración que las multas señaladas en este proyecto, son en días multa, que no tienen ninguna relación con el salario mínimo o cualquier otro tabulador económico, sino con la percepción neta diaria del inculpado en el momento de consumir el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.

Con base en todo lo expuesto, este Tribunal Electoral de Quintana Roo, en el marco de la consulta estatal sobre una Reforma Integral al Código Penal de Quintana Roo promovida por el Congreso del Estado, pone a su consideración las siguientes reformas al Código Penal estatal.

PROYECTO DE REFORMA
CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE QUINTANA ROO
TÍTULO DÉCIMO
DELITOS EN MATERIA ELECTORAL

Como regla general, el Código Penal vigente establece que todas las penas son alternativas, salvo las previstas en los artículos 263 y 267, referentes a los ministros de culto religioso y a los que habiendo sido electos para un puesto Estatal o municipal, no se presenten sin causa justificada a desempeñar el cargo, ya que el primero, sólo se sanciona con multa y el segundo, únicamente con suspensión de derechos políticos.

Se propone que las penas sean consideradas como acumulativas y no como alternativas, pues dejar al criterio del juzgador la elección de la pena puede tener como consecuencia que de una misma conducta ilícita se impongan sanciones distintas.

Por otra parte, atendiendo a la gravedad de las conductas deben considerarse las sanciones acumulativas, tal como se encuentran establecidas en el Código Penal Federal, en su título Vigésimo Cuarto, de los Delitos Electorales y en materia del registro nacional de ciudadanos.

CONTENIDO ACTUAL	ARTÍCULO 260. Para los efectos de este capítulo, se entiende por: No existe correlativo.
PROPUESTA	<i>Fracción 1. Servidores Públicos, a los funcionarios y empleados de la administración pública federal, estatal y municipal.</i>
OBSERVACIONES	Resulta conveniente y acertado incluir dentro de esta relación de conceptos lo que debe entenderse por Servidor Público, para facilitar al juzgador y evitar una errónea interpretación del mismo.

CONTENIDO ACTUAL	Fracción I. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación estatal electoral, integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales;
PROPUESTA	Fracción II. Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación estatal electoral, integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales;
OBSERVACIONES	Queda igual.

CONTENIDO ACTUAL	Fracción II. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, <i>sus candidatos a puestos de elección estatal</i> y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales estatales, los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales; y
PROPUESTA	Fracción III. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos, <i>los dirigentes de agrupaciones políticas</i> y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales estatales, los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales; <i>y quienes administren, utilicen o apliquen recursos de los partidos políticos, coaliciones o agrupaciones políticas estatales.</i>

OBSERVACIONES	En virtud de las diversas actividades y conductas que realizan, se omite a los candidatos del concepto de funcionarios partidistas en esta fracción y se considera, para ellos, una sola fracción.
---------------	--

Se sugiere incluir dentro de este concepto de funcionarios partidistas a los dirigentes de las agrupaciones políticas, entidades que se encuentran contempladas en la Ley Electoral de Quintana Roo; toda vez que con sus acciones u omisiones pueden desplegar conductas ilícitas y, por tanto, debe existir la posibilidad de ser sancionado.

Por otro lado, se sugiere ampliar este concepto hasta las personas que administren, utilicen o apliquen

recursos de los partidos políticos, coaliciones o agrupaciones políticas estatales; ya que la experiencia ha demostrado que la mayoría de las conductas ilegales, se han cometido en relación con los recursos.

CONTENIDO ACTUAL	Fracción II. Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos a puestos de elección estatal y [...]
PROPUESTA	<i>Fracción IV. Candidatos y precandidatos, los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente.</i>
OBSERVACIONES	Éstos se encontraban previstos en la fracción II de este artículo, pero como se ha explicado es conveniente establecer una gama de conductas típicas en virtud de que su actividad es distinta a la que realizan los funcionarios partidistas, tal como lo establece la propia Ley Electoral de Quintana Roo.
CONTENIDO ACTUAL	Fracción III. Documentos públicos electorales, las actas <i>oficiales de</i> instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, la de los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los organismos electorales.
PROPUESTA	Fracción V. Documentos públicos electorales, <i>las boletas electorales</i> , las actas <i>de la jornada electoral</i> , las relativas a la instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, la de los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los organismos electorales.
OBSERVACIONES	En la conceptualización de los documentos electorales es pertinente incluir a las boletas electorales, y se hace la adecuación gramatical de la denominación de las actas, tal como lo establece y define la Ley Electoral en sus artículos 165 y 225 y la Ley Estatal de Medios de Impugnación en materia electoral en sus artículos

16 fracción I, inciso a); 35 fracción IV; 50 fracción I, y artículo 88 fracciones I, II y III.

CONTENIDO ACTUAL	No existe correlativo.
PROPUESTA	<i>Fracción VI. Materiales electorales, los elementos físicos, tales como urnas, cancelos o elementos.</i>
OBSERVACIONES	Es la misma situación de la fracción anterior; se incluye dentro de esta relación a los materiales electorales que, como establece la legislación de la materia en el artículo 179, no pueden ser considerados como documentos electorales, puesto que su composición es diversa.
CONTENIDO ACTUAL	ARTÍCULO 261. Por la Comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo, se impondrá además de la pena señalada, la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años.
PROPUESTA	ARTÍCULO 261. Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo, se impondrá además de la pena señalada, la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años; <i>independientemente de lo anterior, se podrá imponer, la inhabilitación de uno a cinco años y, en su caso, la destitución del cargo.</i>
OBSERVACIONES	Se sugiere que independientemente de las sanciones que correspondan por la comisión de determinado ilícito; además, a criterio del juzgador, pueda imponerse la inhabilitación de los servidores públicos; entendiendo esta inhabilitación como la posibilidad de que el sujeto activo, no siendo servidor público o habiendo sido destituido, pretenda acceder a un cargo en el servicio público o, en el supuesto de que siendo servidor público, se le impida ocupar otro cargo. Cabe precisar que la imposición de la pena de inhabilitación a que se refiere la legislación local queda al arbitrio del Juez. Sin embargo, la suspensión de derechos políticos siempre la deberá imponer el Juez al dictar sentencia.

CONTENIDO ACTUAL	ARTÍCULO 262. Se impondrán diez <i>días</i> multa o prisión de seis meses a <i>dos años, o ambas sanciones a juicio del Juez</i> , a quien:
PROPUESTA	ARTÍCULO 262. Se impondrá <i>de treinta a cien días</i> de multa <i>y</i> prisión <i>de seis meses a tres años</i> , a quien:
OBSERVACIONES	<p>Como se señaló al principio, nuestro código establece penas <i>alternativas</i>, mismas que si fueran consideradas <i>acumulativas</i>, las penas serían mayores.</p> <p>Independientemente de lo anterior, se sugiere el incremento tanto de la sanción económica como de la pena corporal, a efecto de prevenir la comisión de estas conductas reprochables.</p> <p>Asimismo, es importante señalar que para efecto de aplicar las penas previstas en este Título del Código Penal que se propone, es importante considerar su factibilidad y viabilidad, tal es el caso de las personas morales que se prevén en el artículo 265 y que materialmente, y según los principios de derecho penal, resultan inimputables para el caso de una pena corporal.</p> <p>En consecuencia, se propone por una parte la fusión del contenido de los artículos 262 y 265; y por otra, la ampliación de la gama de conductas que deben ser consideradas delictivas.</p>
CONTENIDO ACTUAL	Fracción I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la Ley;
PROPUESTA	Fracción I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la Ley;
OBSERVACIONES	Queda igual. El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales.
CONTENIDO ACTUAL	Fracción II. Vote por el mismo cargo, más de una vez en la misma elección, en boletas distintas;
PROPUESTA	Fracción II. Vote por el mismo cargo, más de una vez en la misma elección, en boletas distintas;

OBSERVACIONES Queda igual. El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales.

CONTENIDO ACTUAL ARTÍCULO 265. Fracción I. *Ejerza presión sobre los electores y los induzcan a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;*

PROPUESTA Fracción III. *Presione o induzca expresamente a los electores en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto, o para que se abstengan de emitirlo;*

OBSERVACIONES La conducta reprochable sugerida en esta fracción se encuentra actualmente considerada para personas físicas o morales.

En caso de aprobarse en el sentido que se propone, se estaría adecuando al tipo penal que ha sido propuesto y aprobado por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, en una reforma al Código Penal Federal.

Esta modificación al tipo penal consiste básicamente en ampliar la posibilidad de sancionar hasta al sujeto activo que presiona para lograr que el ciudadano elector se abstenga de votar.

El bien jurídico tutelado es la libertad del voto.

CONTENIDO ACTUAL ARTÍCULO 265. Fracción IV. *Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales;*

PROPUESTA Fracción IV. *Obstaculice, interfiera o impida el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado o la entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;*

OBSERVACIONES Los elementos originales que integran el tipo penal que se prevé en esta fracción, se encuentra actualmente contemplados en el artículo 265, fracción IV, que impone sanciones a las personas físicas o morales; pero como se ha señalado anteriormente, ahora se relaciona en este artículo 262.

Es pertinente señalar que la modificación que se propone a los elementos que integran este tipo penal, coincide con lo que ha sido aprobado por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, para el mismo supuesto en materia federal.

La segunda parte de lo previsto en esta fracción se considera más adelante, por tratarse de conductas que contienen elementos distintos; siendo ésta la razón por la cual se excluye.

El bien jurídico tutelado es el normal desarrollo de la jornada electoral.

CONTENIDO ACTUAL No existe.

PROPUESTA *Fracción v. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la Ley, credenciales para votar de los ciudadanos.*

OBSERVACIONES Es importante señalar que algunas de las hipótesis que se sugieren a continuación no se encuentran previstas como delito en nuestro Código Penal, cuando normalmente son las conductas más concurrentes en los procesos electorales.

El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales y la libertad en el ejercicio del voto.

CONTENIDO ACTUAL No existe.

PROPUESTA *Fracción vi. Durante la campaña electoral, en los tres días previos a la jornada electoral o durante ésta;*

solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa, o bien quien mediante amenaza o violencia, física o moral, obligue o coaccione a otros a votar a favor de determinado candidato, partido político o coalición, o para que se abstengan de votar;

OBSERVACIONES Esta conducta tiene relación con la prevista en el artículo 403, fracción VI del Código Penal Federal, sin embargo, la redacción que se propone es la que ha sido aprobada por la Cámara de Diputados.

La compra de los votos es una práctica común que debe ser sancionada, pues vulnera el principio de equidad en las contiendas electorales.

El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales y libertad del sufragio.

CONTENIDO
ACTUAL No existe.

Fracción VII. El día de la jornada electoral, viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto.

Conducta normalmente concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito. El bien jurídico tutelado es el secreto del sufragio.

CONTENIDO
ACTUAL No existe.

PROPUESTA *Fracción VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la cual no sea titular;*

OBSERVACIONES Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.

El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales.

CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción IX. El día de la jornada electoral reúna o transporte votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;</i>
OBSERVACIONES	<p>Conducta normalmente concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de libertad en la emisión del voto.</p>
CONTENIDO ACTUAL	ARTÍCULO 265. Fracción III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;
PROPUESTA	<i>Fracción X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o en cualquier tiempo se apodere, altere, falsifique, destruya, posea, use, adquiera, comercialice o suministre de manera ilegal documentos o materiales electorales;</i>
OBSERVACIONES	<p>Los elementos del tipo guardan mucha similitud con otro que se encuentra actualmente contemplado para personas físicas o morales.</p> <p>Es importante señalar que nuestro Código Penal vigente no hace alusión a los materiales electorales ni contempla la figura de introducir ilícitamente boletas electorales en las urnas.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales.</p>
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto.</i>
OBSERVACIONES	Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.

El introducir este tipo penal obedece a pretender sancionar las prácticas intimidatorias sobre los electores.

El bien jurídico tutelado es el principio de libertad en la emisión del voto.

CONTENIDO ACTUAL	ARTÍCULO 265. Fracción VI. <i>Obstaculice</i> el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o <i> ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales;</i>
PROPUESTA	<i>Fracción XII. Impida en forma violenta la instalación o clausura de una casilla o quien asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación o clausura de una casilla.</i>
OBSERVACIONES	<p>Este tipo penal propuesto guarda estrecha relación con la fracción VI del artículo 265, prevista para personas físicas o morales, sin embargo, los elementos que integran esta conducta reprochable son distintos, pues se limita a los hechos que tengan que ver con la instalación y clausura de la casilla y se excluyen, para efecto de tenerla contemplada en otro tipo penal, los que atañen a la violencia física o moral que se ejerce sobre los funcionarios electorales.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el normal desarrollo de la jornada electoral.</p>
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción XIII. Dentro de los tres días previos al de la elección o durante el día en que ésta se celebre y hasta el cierre de la votación, realice actos de propaganda electoral o de proselitismo a favor de un candidato, partido político o coalición.</i>
OBSERVACIONES	<p>Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de equidad, legalidad y el normal desarrollo del proceso electoral.</p>

CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción XIV. Mediante promesa de pago o dádiva comprometa su voto en favor de un determinado candidato, partido político o coalición.</i>
OBSERVACIONES	Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito. El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales.
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción XV. Viole o destruya sellos colocados en los documentos públicos electorales o en los lugares donde se resguarden éstos o materiales electorales.</i>
OBSERVACIONES	Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito. El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales.
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción XVI. Se ostente como funcionario electoral o como representante de un partido político o coalición sin tener esa calidad;</i>
OBSERVACIONES	Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito. El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales.
CONTENIDO ACTUAL	No existe.

PROPUESTA *Fracción XVII. Durante las campañas electorales indebidamente se apodere, destruya, retire, borre, suprima, oculte o distorsione la propaganda electoral impresa de candidatos, partidos políticos o coaliciones, colocada en los lugares autorizados por las disposiciones legales o por los acuerdos tomados por las autoridades electorales competentes;*

OBSERVACIONES Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.

El bien jurídico tutelado es el principio de igualdad y legalidad de los actos electorales.

CONTENIDO
ACTUAL No existe.

PROPUESTA *Fracción XVIII. Realice aportaciones de dinero o en especie a favor de algún candidato, partido político, coalición o agrupación política estatal, cuando exista prohibición legal para ello o en montos superiores a los permitidos por la Ley;*

OBSERVACIONES Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.

El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales.

CONTENIDO
ACTUAL No existe.

PROPUESTA *Fracción XIX. Reciba o haga uso de aportaciones de dinero o en especie a favor de un candidato, partido político, coalición o agrupación política estatal, cuando exista prohibición legal para ello o, en su caso, en montos superiores a los permitidos por la Ley;*

OBSERVACIONES Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.

El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad e igualdad de los actos electorales.

CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción XX. Habiendo recibido aportaciones de dinero o en especie a favor de un candidato, partido político, coalición o agrupación política estatal se abstenga de informar al órgano interno encargado de la administración de los recursos generales del partido político o agrupación política estatal.</i>
OBSERVACIONES	Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito. El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad e igualdad de los actos electorales.
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción XXI. Expida u obtenga un documento, factura o comprobante de pago a favor de un candidato, partido político, coalición o agrupación política estatal, alterando el importe real de los bienes adquiridos o servicios prestados o haciendo constar bienes o servicios que no hubiesen sido recibidos o haciendo constar una fecha de adquisición del bien o servicio distinta a la real, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por otros delitos;</i>
OBSERVACIONES	Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito. El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad e igualdad de los actos electorales.
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción XXII. Altere o falsifique factura o comprobantes de pago para justificar gastos realizados por un candidato, partido político, coalición o agrupación política estatal, sin perjuicio de las penas en que puedan corresponder por otros delitos;</i>

OBSERVACIONES	<p>Conducta normalmente concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales.</p>
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción XXIII. Oculte distorsione o niegue la información que le sea legalmente requerida por la autoridad electoral competente;</i>
OBSERVACIONES	<p>Conducta normalmente concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales.</p>
CONTENIDO ACTUAL	<i>ARTÍCULO 265. Fracción v. Propague dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo;</i>
PROPUESTA	<i>Fracción XXIV. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;</i>
OBSERVACIONES	<p>Lo anterior con la intención de tutelar el normal desarrollo de la jornada electoral y sus resultados, toda vez que una noticia falsa puede ocasionar abstención colectiva, disturbio social, etcétera;</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de certeza de los actos electorales.</p>
CONTENIDO ACTUAL	<i>ARTÍCULO 263. Se impondrá hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que por cualquier medio induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar.</i>

PROPUESTA	ARTÍCULO 263. Se impondrá hasta <i>500 días de salario mínimo de multa</i> a los ministros de cultos religiosos que por cualquier medio induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar.
OBSERVACIONES	Queda igual. Al imponer una sanción se considera que el día de multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumarse el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos. Por lo que respecta al salario mínimo, equivale a la retribución diaria que el trabajador percibe por su jornada laboral.
CONTENIDO ACTUAL	ARTÍCULO 264. Se impondrá de veinte a <i>cien</i> días multa o prisión de seis meses a <i>cinco</i> años, o <i>ambas sanciones a juicio del Juez</i> , al Funcionario Electoral que:
PROPUESTA	ARTÍCULO 264. Se impondrá de veinte a <i>doscientos</i> días multa <i>y</i> prisión de seis meses a <i>seis</i> años, al Funcionario Electoral que:
OBSERVACIONES	Se propone considerar como penas acumulativas, teniendo como consecuencia que las penas serían mayores. Independientemente de lo anterior, se sugiere el incremento tanto de la sanción económica como de la pena corporal, a efecto de prevenir la comisión de estas conductas reprochables.
CONTENIDO ACTUAL	Fracción I. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales en perjuicio del proceso;
PROPUESTA	Fracción I. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales en perjuicio del proceso;
OBSERVACIONES	Queda igual. El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales y el normal desarrollo del proceso electoral.

CONTENIDO ACTUAL	Fracción II. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;
PROPUESTA	Fracción II. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;
OBSERVACIONES	Queda igual.El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales y el normal desarrollo del proceso electoral.
CONTENIDO ACTUAL	Fracción III. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas electorales;
PROPUESTA	Fracción III. Altere <i>dolosamente</i> los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, <i>documentos o materiales electorales</i> .
OBSERVACIONES	Se adapta a la forma como se encuentra hoy nuestra legislación electoral vigente, según se señala en el Título Segundo, Capítulo IV de la Ley Electoral. El bien jurídico tutelado es el principio de certeza de los actos electorales y el normal desarrollo del proceso electoral.
CONTENIDO ACTUAL	Fracción IV. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos <i>oficiales</i> , sin mediar causa justificada;
PROPUESTA	Fracción IV. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos <i>o materiales electorales</i> , sin mediar causa justificada.
OBSERVACIONES	Se considera importante ampliar este tipo penal, a efecto de que el sujeto activo pueda ser sancionado no sólo por hacer mal uso de los documentos sino también de los materiales electorales. El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales y el normal desarrollo del proceso electoral.

CONTENIDO ACTUAL	Fracción v. En ejercicio de sus funciones, <i>ejerza presión sobre</i> los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en lugar donde los propios electores se encuentren formados;
PROPUESTA	Fracción v. En ejercicio de sus funciones, <i>induzca expresamente a los electores a abstenerse de votar o a votar por un candidato, partido político o coalición determinada</i> , en el interior de la casilla o en lugar donde los propios electores se encuentren formados;
OBSERVACIONES	Se sugiere ampliar el tipo penal, ya que el funcionario electoral puede en un momento dado no sólo inducir al elector a votar por determinado candidato, partido político o coalición, sino que puede inducir a los electores a no votar. El bien jurídico tutelado es el principio de libertad del sufragio.
CONTENIDO ACTUAL	Fracción vi. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la Ley de la materia; y
PROPUESTA	Fracción vi. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia; y
OBSERVACIONES	Queda igual. El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales y el normal desarrollo de la jornada electoral.
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción vii. Al que dolosamente instale una casilla en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;</i>

- OBSERVACIONES** Se sugiere crear el tipo penal, para el caso de instalar mediante dolo, una casilla en lugar distinto al establecido por la Legislación Electoral.
 Es preciso señalar que esta conducta es causa de nulidad de votación recibida en una casilla, tal como lo prevé el artículo 82 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
 El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales y el normal desarrollo de la jornada electoral.
- CONTENIDO ACTUAL** Fracción VII. Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada al representante de un partido político.
- PROPUESTA** *Fracción VIII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coalición, o coarte los derechos que la ley les concede.*
- OBSERVACIONES** En este caso en particular se pretende ampliar el tipo penal a efecto de que no sólo sea sancionado el sujeto que realiza la acción de expulsar, sino también al sujeto que ordena ese retiro; incluso, prevé la posibilidad de sancionar el hecho de coartar los derechos que tienen establecidos en la Ley Electoral del estado.
 El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad y equidad de los actos electorales.
- CONTENIDO ACTUAL** No existe.
- PROPUESTA** *Fracción IX. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas que no cumple con los requisitos de ley, o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales*
- OBSERVACIONES** Como resultado de las prácticas concurrentes de esta clase de hechos irregulares durante las jornadas electorales, se pretende establecer este tipo penal, con

el cual se pretende tutelar la certeza de los resultados electorales.

El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales.

CONTENIDO ACTUAL ARTÍCULO 265. Fracción v. *Propague dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo;*

PROPUESTA *Fracción x. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados; o*

OBSERVACIONES Lo anterior con la intención de tutelar el normal desarrollo de la jornada electoral, toda vez que una noticia falsa proveniente de un funcionario electoral, puede ocasionar abstinencia colectiva, disturbio social, etcétera.

El bien jurídico tutelado es el principio de certeza de los actos electorales.

CONTENIDO ACTUAL No existe.

PROPUESTA *Fracción XI. No guarde la reserva sobre el contenido de la documentación o información reservada o confidencial que reciba o tenga a su disposición en virtud de su empleo, cargo o comisión;*

OBSERVACIONES Los funcionarios electorales tienen por virtud de empleo, cargo o comisión, documentos e información que debe ser mantenida en reserva y que de no hacerlo así, puede hacerse mal uso de esa información y entorpecer el normal desarrollo del proceso electoral o sus resultados.

El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales.

CONTENIDO ACTUAL *ARTÍCULO 265. Se impondrá de cincuenta a cien días de multa o prisión de seis meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, a persona física o moral que:*

PROPUESTA Fusión del artículo 265 con el 262.

OBSERVACIONES Para efectos de este artículo resulta conveniente, considerar que la pena alternativa que se encuentra prevista por que aquí se sanciona a personas físicas y morales, sin embargo, ésta última no es considerada como sujeto imputable por lo que no resulta factible imponer siquiera una sanción económica.

Por las razones señaladas, se ha propuesto que el contenido de este artículo se fusione con el anterior 262.

CONTENIDO ACTUAL *Fracción I. Ejercer presión sobre los electores y los induzcan a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;*

OBSERVACIONES Su contenido se encuentra relacionado con el tipo penal sugerido en la fracción III del artículo 262

CONTENIDO ACTUAL *Fracción II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;*

OBSERVACIONES No queda claro a que conducta se refiere este tipo penal, por lo que no se traslada al artículo 262; sin embargo, podría establecerse para los funcionarios públicos o electorales.

CONTENIDO ACTUAL *Fracción III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;*

OBSERVACIONES Su contenido se encuentra relacionado con el tipo penal sugerido en la fracción X del artículo 262.

CONTENIDO ACTUAL	<i>Fracción IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales;</i>
OBSERVACIONES	Su contenido se encuentra relacionado con el tipo penal sugerido en la fracción IV del artículo 262.
CONTENIDO ACTUAL	<i>Fracción V. Propague dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo; o</i>
OBSERVACIONES	Su contenido se encuentra relacionado con el tipo penal sugerido en la fracción XXIV del artículo 262 que sanciona las conductas desplegadas por cualquier persona; asimismo se sugiere sancionar la misma conducta cuando es ejecutada por funcionarios electorales prevista en el artículo 264 fracción X, en ambos casos las consecuencias jurídicas son distintas.
CONTENIDO ACTUAL	<i>Fracción VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla o la abra o cierre fuera de los tiempos previstos por la Ley de la materia.</i>
OBSERVACIONES	Su contenido se encuentra relacionado con el tipo penal sugerido en la fracción XII del artículo 262.
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>ARTÍCULO 265. Se impondrán de cien a doscientos días de multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:</i>
OBSERVACIONES	Se considera que existe una omisión, al no contemplarse los tipos penales y las sanciones en las que puede incurrir un funcionario partidista o candidato; pues en el texto vigente del artículo 260 del Código Penal, alude a los funcionarios partidistas y a los candidatos, y en

ninguno de los preceptos que contiene el Título Décimo, se tipifican las conductas en que pueden incurrir.

CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción I. Durante la campaña electoral, en los tres días previos a la jornada electoral o durante ésta, solicite votos por paga, promesa de dinero u otra recompensa, o bien, que mediante amenazas, violencia física o moral coaccione a otros a votar a favor de un determinado candidato, partido político o coalición, o para que se abstenga de hacerlo.</i>
OBSERVACIONES	<p>Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de libertad en la emisión del sufragio.</p>
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;</i>
OBSERVACIONES	<p>Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales y el normal desarrollo de la jornada electoral.</p>
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;</i>
OBSERVACIONES	Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.

El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad y certeza de los actos electorales.

CONTENIDO
ACTUAL

No existe.

PROPUESTA

Fracción IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;

OBSERVACIONES

Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.

El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad del proceso electoral.

CONTENIDO
ACTUAL

No existe.

PROPUESTA

Fracción V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada o respecto de sus resultados;

OBSERVACIONES

Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.

El bien jurídico tutelado es el principio de certeza de los actos electorales.

CONTENIDO
ACTUAL

No existe.

PROPUESTA

Fracción VI. Impida en forma violenta la instalación o clausura de una casilla, o a quien asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación o clausura de una casilla;

OBSERVACIONES

Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.

El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales y el normal desarrollo de la jornada electoral.

CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción VII. Oculte, distorsione o niegue la información que le sea legalmente requerida por la autoridad electoral competente;</i>
OBSERVACIONES	Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito. El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad y certeza de los actos electorales.
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción VIII. Altere o falsifique documentos, facturas o comprobantes de pago para justificar gastos realizados por el candidato, partido político, coalición o agrupación política estatal, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por otros delitos;</i>
OBSERVACIONES	Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito. El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad y certeza de los actos electorales
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción IX. Con el fin de justificar gastos realizados por los candidatos, partidos políticos, coaliciones o agrupación política estatal haga uso de documentos, facturas o comprobantes de pago en los que no corresponda el importe real de los bienes adquiridos o servicios prestados o haga constar bienes o servicios</i>

que no hubiesen sido recibidos o haga constar una fecha de adquisición del bien o servicio distinta a la real, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por otros delitos;

OBSERVACIONES Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.
El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad y certeza de los actos electorales

CONTENIDO ACTUAL No existe.

PROPUESTA *Fracción x. Exhiba documentación alterada o falsa en el proceso de registro a las candidaturas de elección popular, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por otros delitos;*

OBSERVACIONES Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.
El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales

CONTENIDO ACTUAL No existe.

PROPUESTA *Fracción XI. Realice, reciba o haga uso de aportaciones de dinero o en especie a favor de un candidato, partido político, coalición o agrupación política estatal, cuando exista prohibición legal para ello o en montos superiores a los permitidos por la ley;*

OBSERVACIONES Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.
El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad e igualdad de los actos electorales

CONTENIDO ACTUAL No existe.

PROPUESTA	<i>Fracción XII. Estando obligado a reportar las aportaciones de dinero o en especie que reciba un candidato, partido político, coalición o agrupación política estatal, oculte o altere la información o documentación, sin perjuicio de las penas que pudiere corresponder por otros delitos; o</i>
OBSERVACIONES	<p>Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad y certeza de los actos electorales</p>
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>Fracción XIII. Para usos propios o ajenos y teniendo a su cargo fondos, bienes o servicios para el desempeño de las actividades propias del partido político, coalición o agrupación política estatal, los desvíe o distraiga para un fin distinto del legalmente establecido.</i>
OBSERVACIONES	<p>Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales</p>
CONTENIDO ACTUAL	ARTÍCULO 266. Se impondrá de <i>setenta a doscientos</i> días multa o prisión de seis meses a seis años, <i>o ambas sanciones a juicio del Juez</i> , al servidor público que:
PROPUESTA	ARTÍCULO 266. Se impondrá de <i>cien a trescientos</i> días de multa y prisión de seis meses a seis años, al servidor público que:
OBSERVACIONES	Se considera que para efectos de este artículo las penas deben ser consideradas como acumulativas tal y como se ha señalado; en consecuencia se incrementa la penalidad establecida.

CONTENIDO ACTUAL	Fracción I. <i>Abusando de sus funciones obligue</i> a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;
PROPUESTA	<i>Fracción I. Ordene o induzca</i> a sus subordinados, <i>haciendo uso de su autoridad o jerarquía</i> a emitir su voto a favor de un candidato, partido político o coalición, o a abstenerse de votar;
OBSERVACIONES	<p>La modificación de las tres primeras conductas reprochables aquí relacionadas obedece a la factibilidad de acreditar los elementos del tipo y la probable responsabilidad del inculpado al momento de emitir una sentencia.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales y el libre ejercicio del voto.</p>
CONTENIDO ACTUAL	Fracción II. Condicione la prestación de un servicio público a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato; o
PROPUESTA	Fracción II. Condicione la prestación de un servicio público, <i>el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas en el ámbito de su competencia</i> , a la emisión del sufragio a favor de un candidato, partido político o coalición o a abstenerse de votar;
OBSERVACIONES	El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad de los actos electorales y el libre ejercicio del voto.
CONTENIDO ACTUAL	Fracción III. Destine fondos o bienes que tenga a su disposición en virtud de su cargo, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponderle por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando el tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicios a un partido político o candidato.

PROPUESTA	<p>Fracción III. Destine, utilice o permita el uso de fondos, bienes o servicios de los que pueda disponer, a su cargo o bajo su custodia, al apoyo o perjuicio de un candidato, partido político, coalición o agrupación política estatal;</p> <p><i>La pena que corresponda por algunas de las conductas previstas en esta fracción, se aumentará con la que corresponda por el delito de peculado, conforme a las reglas del concurso ideal.</i></p>
OBSERVACIONES	<p>El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad e igualdad de los actos electorales.</p>
CONTENIDO ACTUAL	<p>No existe.</p>
PROPUESTA	<p><i>Fracción IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a un candidato, partido político, coalición o agrupación política estatal a través de sus subordinados, usando el tiempo ordinario o extraordinario correspondiente a sus labores; y</i></p>
OBSERVACIONES	<p>Conducta normalmente concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito. El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad e igualdad de los actos electorales</p>
CONTENIDO ACTUAL	<p>No existe.</p>
PROPUESTA	<p><i>Fracción V. Oculte, distorsione o niegue la información que le sea legalmente requerida por la autoridad competente.</i></p>
OBSERVACIONES	<p>Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad y certeza de los actos electorales.</p>

CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<p><i>ARTÍCULO 267. Se impondrá de cien a trescientos días de multa y prisión de seis meses a seis años, a quien dolosamente aproveche el apoyo, los fondos, bienes o servicios, en los términos de las fracciones III y IV del artículo 266 de este Código.</i></p> <p><i>Tratándose de un funcionario partidista, candidato u organizador de actos de campaña que, a sabiendas, intervenga en la comisión de la conducta antes descrita, la punibilidad se incrementará hasta un tercio más de lo prevista en el párrafo anterior.</i></p>
OBSERVACIONES	Aquí se consideran elementos que al relacionarse con otras conductas agravan las sanciones establecidas.
CONTENIDO ACTUAL	<p>ARTÍCULO 267. Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes habiendo sido electos para un puesto Estatal o Municipal, no se presenten sin causa justificada a juicio <i>del Colegio Electoral</i>, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado por la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.</p>
PROPUESTA	<p>ARTÍCULO 268. Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes habiendo sido electos para un puesto Estatal o Municipal, no se presenten sin causa justificada a juicio <i>de la Legislatura del Estado</i>, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado por la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.</p>
OBSERVACIONES	<p>Se modifica únicamente en lo relativo al sujeto que conoce y resuelve de la causa o razón por la que el ciudadano electo no se presenta a desempeñar el cargo.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad y certeza de los actos electorales.</p>

CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>ARTÍCULO 269. Se impondrá de dos a diez años de prisión y de quinientos a tres mil días de multa, al que por sí o por interpósita persona a sabiendas, solicite, proporcione, reciba, obtenga o utilice fondos provenientes de operaciones con recurso de procedencia ilícita para el apoyo de un candidato, partido político, coalición o agrupación política estatal o para apoyar actos proselitistas dentro o fuera de una campaña electoral.</i>
OBSERVACIONES	<p>Conducta concurrente en los procesos electorales, que no se encuentra tipificada como delito.</p> <p>El bien jurídico tutelado es el principio de legalidad e igualdad de los actos electorales</p>
CONTENIDO ACTUAL	No existe.
PROPUESTA	<i>ARTÍCULO 270. Los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización, no gozarán del beneficio de la libertad provisional.</i>
OBSERVACIONES	Se propone adicionar el presente artículo, con el único fin de inhibir la comisión de delitos electorales, mediante el endurecimiento de las penas, debiéndose considerar como graves y por lo tanto sin gozar del beneficio de la libertad provisional, para salvaguardar así los principios democráticos y la efectividad del sufragio.

LOS AUTORES

CARLOS JOSÉ CARAVEO GÓMEZ

Licenciado en Derecho por la Universidad del Sudeste del estado de Campeche. Ha cursado y acreditado, entre otros, el diplomado en Derechos Humanos por Universidad Autónoma de Campeche y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el diplomado en Derecho y Justicia Electoral por la Universidad Modelo y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A partir del 31 de enero de 2003 es magistrado numerario del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROSADO

Licenciado en Derecho por la Universidad Intercontinental y maestro en Derecho Corporativo con mención honorífica por la Universidad del Mayab. Ha cursado y acreditado, entre otros, el diplomado en Derecho y Justicia Electoral por la Universidad Modelo y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A partir del 31 de enero de 2003 es magistrado numerario del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

LUIS ALFREDO CANTO CASTILLO

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Yucatán. Ha cursado y acreditado, entre otros, el diplomado en Derecho Procesal Civil y Mercantil por la Universidad de Estudios de Posgrado del Centro Asociado de la Facultad de Derecho de la UNAM, diplomado en Derecho Electoral por la Universidad de Quintana Roo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Electoral de Quintana Roo y el curso virtual de Nulidades por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A partir del 16 de septiembre de 2003 es nombrado jefe de la Unidad de Legislación y Jurisprudencia del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

NORA LETICIA CERÓN GONZÁLEZ

Licenciada en Derecho por el Centro de Estudios Superiores Justo Sierra O'Reilly, de Mérida, Yucatán; pasante de la maestría en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y la Universidad de Quintana Roo. Ha cursado y acreditado, entre otros, el diplomado en Derecho Procesal Civil y Mercantil por la Universidad de Estudios de Posgrado del Centro Asociado de la Facultad de Derecho de la UNAM; diplomado en Derecho Electoral por la Universidad de Quintana Roo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Electoral de Quintana Roo. A partir del 1 de septiembre de 2004 es nombrada secretaria de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral de Quintana Roo.