

# REFLEXIONES DESDE LA MAGISTRATURA CONSTITUCIONAL. VERIFICACIÓN DE LOS COMPROMISOS DE CAMPAÑA POR PARTE DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL. UN MECANISMO PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Reflections from the Constitutional Judiciary.  
Verification of campaign promises by the administrative electoral  
authority. A mechanism for strengthening the democratic system

*Recepción: 9 de enero de 2011.  
Aceptación: 11 de febrero de 2011.*

Olga María Sánchez Cordero de García Villegas

*Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
Licenciada en Derecho por Universidad Nacional Autónoma de México,  
Posgraduada en Política Social y Administración, en el University  
College of Swansea, Gran Bretaña. Doctora Honoris Causa por la Universidad  
Autónoma de Morelos y por la Universidad Autónoma de Nuevo León.  
[oscv@mail.scjn.gob.mx](mailto:oscv@mail.scjn.gob.mx).*

**Palabras clave**

Acción de inconstitucionalidad, democracia, participación ciudadana, Partidos Políticos,  
Instituto Electoral, sufragio, representación

**Key words**

*Unconstitutionally action, democracy, citizen participation, political parties, Electoral  
Institute, suffrage, representation*

**Pp. 82-105**

## Resumen

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una serie de acciones de inconstitucionalidad en las cuales analizó, entre otros temas, la facultad atribuida por la Constitución del Estado de Coahuila al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad para verificar y dar seguimiento a los compromisos de campaña realizados por los candidatos a un puesto de elección popular; atribución a la postre considerada por una mayoría del Tribunal Pleno, como contraria del orden constitucional, no obstante, la minoría estimó resultaba razonable la integración de esa medida en el sistema electoral como un mecanismo que fomenta la participación ciudadana; en ese sentido, esa minoría adujo que dar un seguimiento a los compromisos de campaña, estrecharía la identificación de la ciudadanía con sus representantes, tornándose en el fortalecimiento del Estado de Derecho, como se pretende demostrar en este trabajo.

## Abstract

*The Plenum of the Supreme Court of Justice of the Nation, resolved a series of unconstitutional actions which it examined, among other themes, the power that the Constitution of the State of Coahuila gave to the Electoral Institute of Citizen Participation of the entity to verify and follow up on campaign promises made by candidates for elective office; attribution that eventually was seen by a majority of the Full Court, contrary to the constitutional order, however, the minority felt that it was reasonable to integrate this measure in the electoral system as a mechanism that encourages public participation in that matter, the minority argued that in order to follow up on campaign promises, it would reduce the identification of citizens with their representatives, which would become in the strengthening of the Rule of law, as intended to show in this work.*

## REFLEXIONES PRELIMINARES

*“Como una condición favorable [para la jurisdicción constitucional] se encuentra la extensión de valores concordantes con el Estado democrático constitucional. Esto se refiere a la cultura democrática y sus normas, a la cultura de la legalidad, a la cultura jurídica y a la cultura de la jurisdicción constitucional”<sup>25</sup>.*

**L**os jueces constitucionales tenemos la tarea de mantener la homogeneidad constitucional, concebida ésta como condición de gobernanza, lo cual en un Estado Democrático se convierte en un pilar para conservar la confianza en la recíproca lealtad a la Constitución de gobernantes y gobernados, y esta lealtad se direcciona a partir

25. Nohlen, Dieter. “Jurisdicción constitucional y Consolidación de la democracia”, en *Tribunales Constitucionales y Democracia, compilación a cargo de la Dirección de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Conferencias presentadas durante el *Simposium -El Papel de los Tribunales Constitucionales en la Consolidación Democrática-*, organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, México 2008, p. 23.

del despliegue de la fuerza generada a través del reconocimiento de derechos y la imposición de obligaciones y deberes, tanto a los entes públicos como a los particulares.

Cada día la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la alta responsabilidad de velar por que los valores supremos de la constitución sean respetados y llevados hasta su más amplia interpretación, sin la disminución de pureza genérica en ese ejercicio, o se obnubile el objeto de su existencia, para su mayor efectividad.

Nuestro país se ha integrado por una misma voluntad; vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a los derechos fundamentales.

Como desarrollo de esa voluntad, a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994, se fortaleció el sistema jurídico mexicano al incorporar como medio de control constitucional a la acción abstracta de inconstitucionalidad; al mismo tiempo se consolidó la controversia constitucional.

Desde ese momento, la incorporación de la acción de inconstitucionalidad, como una garantía constitucional, en la cual en un principio, las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República, y posteriormente los Partidos Políticos por conducto de sus dirigencias nacionales y estatales, así como los organismos protectores de los Derechos Humanos previstos en el artículo 102 Constitucional apartado B, reconocen que la búsqueda de la razón no puede hacerse equivaler a la fuerza del número expresado en una votación del órgano legislativo, haciendo en principio, legítima toda decisión mayoritaria; si no se confiere a un órgano jurisdiccional, por naturaleza externo, para tutelar y someter ambas posiciones legislativas a la Norma Suprema.

Un ejemplo de ello, es el estudio de constitucionalidad encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a las leyes de carácter electoral, es decir, de las normas generales: *“establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal”*<sup>26</sup>, esta labor no solo se limita a declarar la invalidez de normas, por la naturaleza abstracta del mecanismo de control bajo el cual se realiza, debe buscar mantener la coherencia y funcionalidad del sistema electoral.

De esa forma, a través de la acción de inconstitucionalidad, el intérprete privilegiado de la Norma Fundamental, cuenta con un amplio margen de apreciación, a fin de equilibrar todos los principios, competencias e instituciones los cuales pudieran verse afectados cuan-

26. Véase, Tesis: P. CXXVI/95, MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo II, diciembre de 1995, p. 237.

do al resolver se concluya la norma impugnada debe declararse inconstitucional, llevando su expulsión del sistema jurídico.

Expuesto lo anterior, para este ensayo se consideran algunos puntos de vista expresados en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009.

## ANÁLISIS DE CASO

*“Como en todo órgano colegiado plural se generan consensos pero también disensos, los cuales se expresan en la formulación de diversos tipos de votos, por ejemplo, votos de minoría, particulares y aclaratorios, los cuales constituyen, como observa Häberle, “una ventana abierta hacia el tiempo”<sup>27</sup>, toda vez que la minoría no puede convertirse en la mayoría de mañana, y constituyen una muestra de democracia y pluralismo”<sup>28</sup>.*

El ocho de marzo de dos mil nueve, las dirigencias nacionales de los Partidos Políticos Convergencia, del Trabajo y de la Revolución Democrática, promovieron acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales fueron resueltas el veintiocho de mayo de dos mil nueve.

De los conceptos de invalidez formulados por los Partidos Políticos, se identificaron más de veinticinco temas, de los cuales, en mi opinión, destacó por su novedad y relevancia el referente a la “*Facultad de la autoridad electoral local administrativa para verificar los compromisos de campaña de los partidos políticos*”, base para el estudio ahora presentado.

En las referidas acciones de inconstitucionalidad, los partidos promoventes solicitaron la declaración de invalidez del artículo 27, fracción III, párrafo 9, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, por conferir al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila, la atribución de verificar los compromisos de campaña realizados por los candidatos postulados por los partidos políticos.

Asimismo, del Código Electoral del Estado de Coahuila, se impugnó la validez de los artículos siguientes:

- Artículo 105, fracción VII, por conferir al Consejo General del Instituto Estatal Electoral la atribución de dar seguimiento a las propuestas realizadas por los candidatos postulados por los partidos políticos en tiempos de precampaña y campaña, así como a su plataforma electoral registrada.

27. Häberle, Peter. *Constitución como Cultura*, Universidad Externado de Colombia, Colombia 2002, ver Orozco Henríquez, “*Justicia constitucional y Desarrollo democrático en México*”, p. 577.

28. *Ibidem*, p. 577.

- Artículo 157, el cual establece la Comisión de Legalidad es un órgano de control del Instituto encargado del análisis, revisión y seguimiento de las acciones y propuestas realizadas por los partidos políticos durante los tiempos de precampaña y campaña electoral, y ésta se integrará por tres Consejeros Electorales propietarios designados por el Consejero Presidente; de entre ellos elegirán a un presidente quien coordinará los trabajos de la comisión, así como que los trabajos operativos se realizarán por los miembros del Instituto designados por la Secretaría Ejecutiva.
- Artículo 158, por establecer como atribuciones de la Comisión de Legalidad las siguientes:
  - Verificar las propuestas realizadas por los candidatos postulados por los partidos políticos, en tiempos de precampaña y campaña electoral, se ajusten a lo establecido en sus plataformas electorales registradas.
  - Fomentar ante las autoridades electorales, partidos políticos y la ciudadanía en general, la cultura de la democracia y el respeto al principio de legalidad electoral, a través de cursos, conferencias y publicaciones.
  - Dar seguimiento a las propuestas de precampaña y campaña presentadas por los candidatos electos.
  - Realizar encuestas, sondeos y estudios cuyo objeto sea dar a conocer entre la ciudadanía, el cumplimiento o no de las acciones y propuestas llevadas a cabo por los partidos políticos.
  - Rendir informes al Consejo General respecto a las funciones encomendadas.
- Artículo 217, por establecer que los compromisos de cada candidato ante el electorado se sujetarán a lo siguiente:
  - Los candidatos durante los dos últimos días de campaña electoral presentarán por escrito ante el órgano electoral sus compromisos de campaña.
  - El órgano electoral integrará un registro de los compromisos de campaña de todos los candidatos, el cual será público. Dichos compromisos de campaña deberán ser objeto del plan de trabajo de los ciudadanos elegidos.
  - El ciudadano electo deberá entregar de manera anual una copia del informe de labores rendido en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes de la materia.

El precepto constitucional presuntamente violado fue el 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política Federal, el cual establece las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral, deben garantizar, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

Como resultado de una intensa e interesante discusión sobre el tema, una mayoría calificada de los integrantes del Pleno del Tribunal Constitucional, arribó a la conclusión de

que los preceptos impugnados resultaban inconstitucionales. La decisión mayoritaria se sustentó en las consideraciones a continuación sintetizadas:

- Con las porciones normativas impugnadas se violaban los principios constitucionales rectores de certeza y objetividad, por no aclarar el momento en el cual se llevaría a cabo la verificación o en qué consiste, esto es, si se realiza al momento de las campañas o después de las mismas, si consiste en una revisión o una confronta entre los compromisos de campaña y las posteriores acciones de gobierno tendientes a su cumplimiento.
- No establece si son objeto de verificación los compromisos de campaña de todos los partidos políticos contendientes o sólo de los ganadores en la elección correspondiente.
- La norma general impugnada, en la porción relativa, contraviene la objetividad electoral, pues la falta de certeza de la formulación normativa bajo análisis puede generar conflictos que alteren el desarrollo del proceso electoral.
- Los problemas de falta de certeza y objetividad se agravan si se toman en cuenta, en una visión sistemática del derecho aplicable, las normas legales derivadas de la invocada Constitución Local contenidas en el Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Del artículo 217, párrafo segundo, del Código Electoral local:
  - a) No existe coincidencia sobre el sujeto al cual se dirige la “verificación”, pues la Constitución Local se refiere a los compromisos de campaña de los partidos políticos, y la norma secundaria a los de los candidatos;
  - b) La verificación y su objeto, generan incertidumbre al imponer a los gobernantes se incluya en su plan de trabajo los compromisos de campaña, así como la entrega anual de una copia de su informe de labores, pues esto indicaría la constatación por parte del Instituto estatal local de los compromisos de campaña con el informe anual de labores para determinar el cumplimiento de aquéllos; y
  - c) No se establece hasta dónde llega dicha facultad de verificación.
- La regulación de la facultad de verificación por la norma legal bajo examen puede dar lugar a situaciones conflictivas.
- Se declara la invalidez del artículo 27, fracción III, párrafo 9, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la porción normativa señala: “... la verificación de los compromisos de campaña de los partidos políticos...”; y en consecuencia la de los artículos 105, fracción VII, 157, 158 y 217, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ahora bien, tal como lo manifesté en la sesión pública donde se abordó el estudio ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la “Facultad de la autoridad electoral local administrativa para verificar los compromisos de campaña de los partidos políticos”, mi opinión sobre la interpretación que se debió dar al contenido de los artículos impugnados es diferente a la votada por la mayoría del Pleno, en mi concepto los artículos impugnados no debieron ser declarados inconstitucionales.

En ese sentido, la facultad de verificación de los compromisos de campaña conferida en el numeral 21 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, al Instituto Electoral de esa Entidad, en modo alguno trastoca postulados fundamentales; por el contrario, considero en ejercicio de la facultad de autorregulación conferida por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal al Estado de Coahuila, la norma es acorde con el sistema democrático, pues tiende a garantizar el respeto integral del voto ciudadano; además de ser una norma que fomenta la capacitación y la educación cívica en la emisión de los sufragios.

Lo anterior, aunado a la previa existencia de dos precedentes en los cuales el Tribunal Pleno había enfatizado que la fracción IV, del artículo 116, confiere expresamente a las legislaturas de los Estados el establecer y desarrollar en su legislación a la autoridad administrativa electoral su correspondiente integración, sus atribuciones y su funcionamiento, atendiendo a las características particulares imperantes en la entidad, claro está, sin sobrepasar los postulados de la propia Constitución Federal; incluso, en tales precedentes se había señalado dicha facultad de autoconfiguración de los Estados en materia del establecimiento de la autoridad administrativa electoral es amplísima, las entidades federativas bien pueden establecer y conferir a sus correspondientes institutos electorales las atribuciones estimadas pertinentes, siempre y cuando sean razonables con su función y naturaleza.

En ese sentido conviene señalar: *“la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para el análisis de las leyes electorales es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de ese tipo de normas, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimentar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico, el cual guardará uniformidad y consistencia en relación con los fines que persigue el sistema electoral mexicano. Por tanto, es irrelevante que algunas disposiciones que contienen esos principios rectores y valores democráticos no sean exactamente aplicables al caso concreto por referirse a supuestos jurídicos diversos, ya que la concisión de dichas normas impide reiterar literalmente dichos conceptos fundamentales a cada momento, de manera que corresponde al Máximo Tribunal del país extraerlos de los preceptos constitucionales para elevarlos a categorías instrumentales o finales de interpretación,*

*de modo tal que la propia Constitución sea la causa eficiente de toda resolución, no únicamente por su semántica, sino también conforme a sus propósitos*<sup>29</sup>.

Este estudio, encuentra su razón en la postura coincidente tanto del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, como de quien escribe estas líneas, a partir de la argumentación sostenida en el debate llevado en la resolución de las referidas acciones de inconstitucionalidad, por considerar los artículos impugnados, de la parte aquí referida, debían ser declarados constitucionales.

Con la finalidad de explicitar los motivos por los cuales la minoría se apartó del criterio que sostuvo la declaración de invalidez de la normativa electoral del Estado de Coahuila, en los apartados subsecuentes se hará referencia a diversos conceptos que en mi opinión, debieron tenerse en cuenta para la emisión de la sentencia relativa, conceptos en algún momento relacionados con el contenido de las normas invalidadas para hacer patentes los motivos del disenso minoritario.

## FIDELIDAD EN LA REPRESENTACIÓN

*“La democracia es la lucha de los sujetos en su cultura y en su libertad, contra la lógica dominadora de los sistemas”*<sup>30</sup>.

Si en un Estado democrático se determina el otorgamiento de facultades a los organismos ciudadanos constitucionalmente reconocidos transgrede los principios rectores de certeza y objetividad, se debe considerar una ruta que nos conduzca a determinar si efectivamente se están vulnerando tales principios, en mi opinión, ese recorrido se puede emprender si respondemos la siguiente interrogante: ¿Qué postulado fundamental puede violar una disposición tendiente a salvaguardar el respeto integral de la voluntad ciudadana?

En ese esfuerzo se deben considerar elementos que al integrarse formen una postura, los cuales ayuden a responder dicho planteamiento; así, resulta conveniente analizar diversas fuentes del conocimiento jurídico, como son las normativas, jurisprudenciales, doctrinales e históricas, así, la democracia como régimen político involucra de manera concreta las formas de cómo acceder al poder, esto es, a través de elecciones libres, legítimas y periódicas, así como la protección de su ejercicio, con absoluto respeto a los derechos fundamentales.

No debemos olvidar, el artículo 3º de la Constitución Federal, establece la democracia debe entenderse no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino

29. Tesis: P. XXXVII/2006, MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tesis aislada Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno de la suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, México, Abril de 2006, p. 646.

30. Touraine, Alain. *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 1994.

como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, y en ese mejoramiento interviene directamente la identificación y respeto guardado por los gobernados frente a los actos de gobierno.

Un aspecto imprescindible en la estructura del sistema democrático son los procesos electorales, dentro de este sistema también se encuentra el claro y serio ejercicio del poder mandatado, para lo cual, los partidos políticos dinamizan el funcionamiento del sistema, en ese sentido, lo determinado a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política, es decir, el sistema electoral determina las posibilidades de éxito de los partidos políticos en su competencia por el poder.

Por lo anterior, el sistema electoral tiene por objeto determinar las reglas mediante las cuales los electores expresan sus preferencias políticas, traducidas en votos, y pueden convertirse en curules parlamentarias o en cargos de gobierno; en ese sentido, la herramienta imprescindible de todo sistema electoral denominado democrático es el voto o sufragio, definido por la Real Academia de la Lengua Española como la expresión pública o secreta de una preferencia ante una opción, llevado a términos políticos, es la expresión de la voluntad libre y secreta del ciudadano a efecto de elegir una persona o personas como sus representantes.

Si tal representación no se cumple conforme a las expectativas de los electores, se corre el riesgo de llegar a la visión que advirtieron Karl y Scmitter, quienes abandonaron la visión “schumpeteriana” de la democracia, y señalaron ésta se basaba en una “falacia del electoralismo”, esto es “la creencia de que sólo por el hecho de llevar a cabo elecciones, la acción política se encaminará a justas pacíficas entre elites y entregará la legitimidad pública a los ganadores”<sup>31</sup>.

Entonces, para lograr esa identificación social legitimadora de los comicios electorales, deben considerarse elementos vitales para el sistema democrático, entre éstos se encuentran tres, los cuales desde la perspectiva de la tipología constitucional escrita, tienen su génesis en la Constitución Norteamericana de 1788 y en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; punto de partida de la democracia actual: la efectividad del sufragio, los compromisos de campaña y la representación.

#### a) Efectividad del sufragio

*“El fin de toda constitución política es, o debería ser, primeramente, conseguir como gobernantes a los hombres que posean mayor sabiduría para discernir y más virtud para procurar el bien público; y en segundo lugar, tomar las precauciones más eficaces para mantener esa virtud mientras dure su misión oficial”<sup>32</sup>.*

31. Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 563.

32. Hamilton A. y otros, y otros, *El Federalista*, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, traducción y prólogo de Gustavo R. Velasco, 2ª Edición, Fondo de Cultura Económica, México 2001, p. 243.

Un presupuesto del sufragio en los sistemas democráticos es la existencia de un instituto, organismo o colegio electoral, será el encargado de tutelar los derechos de votar y ser votado, optimizado al vigilar el proceso electoral; así, su función relativa a la organización de los procesos electorales, no se limita a llevar a cabo las funciones necesarias para la emisión del sufragio, sino también aquellas tendentes al respeto de la voluntad popular.

En ese sentido y a modo de referencia sobre la jerarquía que ha llegado a obtener el alcance del sufragio en otros Estados, en la Constitución Política de Colombia en 1986, se estableció: *“el sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige, no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo”*, por lo cual, haciendo una valoración en *contrario sensu* de esta disposición constitucional, se advierte el alcance del sufragio puede llegar a tener alcances no limitantes al acto de votar en la jornada electoral, se puede anotar de esta comparación, la naturaleza misma del sufragio puede extender sus efectos hasta los actos del ganador en la contienda electoral y de alguna manera, la suma de voluntades, más no la coacción pública, puede configurarse en un mandato, por supuesto con carácter muy general, sobre las acciones desplegadas en sus actos de representación y en sus actos de gobierno.

Lo anterior considerando en nuestra norma fundamental, los artículos 41, fracción I, 116, fracción IV, inciso a) y 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), señalan respectivamente que en la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, de los gobernadores, los miembros de las legislaturas locales y los integrantes de los ayuntamientos; así como del Jefe de Gobierno, los Diputados a la Asamblea Legislativa y los Jefes Delegacionales del Distrito Federal, respectivamente, se deben sujetar a elecciones realizadas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Siendo coincidente también, la propia Constitución Política Federal en sus artículos 115, fracción I, párrafo tercero, y 122, apartado C, base segunda, fracción I, párrafo tercero, refieren la existencia de un mandato “constitucional”, y aunque es para efectos de suspender o revocar el mandato en el caso de los miembros del ayuntamiento, o la remoción del mandato en el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; la forma en que todos los representantes referidos en el párrafo anterior llegan a ostentar su cargo, no es distinta a la emanada de la realización y resultado de elecciones realizadas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por lo anterior se advierte, si bien no se pueden imponer obligaciones al candidato electo cuando ya está en el ejercicio del cargo para el cual fue votado, sí existe un mandato con particularidades muy específicas, -las cuales serían materia de otro estudio-, respecto del cual se extiende un vínculo entre el sufragio efectivo y los actos del representante popular.

En ese sentido, aún cuando el funcionario electo no asume ninguna obligación respecto del elector, y solo bajo circunstancias especiales se puede revocar el mandato conferido, siguiendo a Hernández Becerra, sería conveniente establecer principios que aseguren por

parte del elegido, la lealtad debida a su afiliación partidista, a los programas de partido y a sus promesas electorales<sup>33</sup>.

Asimismo, en un Estado democrático los titulares del poder político son designados mediante elecciones libres, en las cuales sin discriminación y previos los requisitos establecidos, pueden participar todos los ciudadanos, mediante la instrumentación de un derecho fundamental, es el voto universal, libre, igual y secreto, quienes se constituyan en gobernantes se deben sujetar a periodos determinados, con la finalidad posibilitar jurídicamente la alternancia en el ejercicio del poder<sup>34</sup>.

En ese sentido, debe subsistir un reconocimiento de los derechos político-electorales del ciudadano, pero éste por sí mismo no basta para poder ejercer y alcanzar efectividad, por ello es imprescindible pasar del lenguaje de los derechos, para llegar hasta su pleno ejercicio, por ello se debe promover la participación de los ciudadanos a través de la efectividad del sufragio<sup>35</sup>.

Siguiendo lo anterior, los derechos político-electorales, no deben agotarse únicamente en el proceso electoral, éstos además de su carácter de derecho fundamental, repercuten en el interés público derivado de su propia materia, por eso no son derechos aislados, se integran para fortalecer la estructura del sistema jurídico-político, mediante la legitimación de sus resultados, por ello el sistema democrático se fortalece cíclicamente a través de la publicación de la convocatoria que fija las bases para los comicios electorales, el desarrollo interno de selección de candidatos por parte de los partidos políticos, la postulación de las candidaturas, el periodo de campaña, la jornada electoral, los resultados de la votación, la entrega de las constancias de mayoría, la justicia electoral y la cultura cívica, labor compartida para los actores políticos, los organismos reguladores y las bases ciudadanas.

En ese ejercicio cíclico, como se proponía en el caso comentado, si el candidato vencedor de la contienda electoral informa anualmente los resultados de su mandato al organismo ciudadano a cargo de la organización del proceso electoral, y dicho órgano ciudadano en una manera imparcial difunde tanto los compromisos de campaña registrados conforme a las plataformas políticas del partido político que lo postuló, como las actividades realizadas anualmente; esto contribuye a formar una cultura cívica y una conciencia del sistema democrático, el cual como he referido, no se agota en el proceso electoral.

33. Hernández Becerra, Augusto, "Legislación Electoral: Colombia", en *Legislación Electoral Comparada Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, CAPEL, San José de Costa Rica 1986, p. 22.

34. Véase, Picado Sotela, Sonia. "Axiología Electoral", Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

35. Véase, Tesis: P./J. 56/2010, DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES. EL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 011 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS EL 25 DE NOVIEMBRE DE 2009, AL PREVER EL NOMBRAMIENTO DE CONCEJOS MUNICIPALES DE MANERA IRREGULAR, IMPIDE EL EJERCICIO PLENO DE AQUÉLLOS. Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, México, Abril de 2010, p. 1565.

Lo anterior además, sería una fuente de información fidedigna sobre el desempeño de quien ostenta cargos de elección popular, aportando elementos objetivos para el potencial elector, quien ejerza en su fuero interno un juicio conforme a la valoración que considere ameritan los resultados del desempeño de quien obtuvo la mayoría de los sufragios; de esa forma, se establecería un mecanismo ciudadano para exigir mediante la coacción moral a quien ha resultado ganador, guardar fidelidad tanto a los compromisos de campaña asumidos conforme a su plataforma política, como a sus electores, y aún cuando por circunstancias del ejercicio del puesto de elección popular pudiera separarse de su partido, los compromisos asumidos hacia el electorado, no de manera formal, pero sí por la fuerza moral, deben ser observados.

De considerarse lo anterior, el respeto al voto ciudadano se debe ver en dos dimensiones, por una parte el sufragio emitido será aceptado y reconocido a través de la declaración de validez plena al hacer la declaración oficial de los sufragios emitidos conforme a las disposiciones normativas de la materia y ésta corresponde a los órganos a cargo del proceso electoral, así como a los órganos jurisdiccionales de la materia; y en un segundo plano, se da en el ejercicio del cargo de elección popular, a través de la fidelidad guardada por el candidato ganador a la voluntad ciudadana, la cual lo favoreció en la jornada electoral, esto no de manera limitativa, pues el compromiso adquirido no solo comprende a los electores que lo favorecieron, sino que aún quienes con su voto apoyaron una propuesta política distinta, con el ejercicio del sufragio legitiman el sistema democrático, el proceso electoral y de modo específico el triunfo de quien obtuvo la mayoría de los votos, por lo cual al protestar el cargo público, lo hace ya no solo por sus simpatizantes, quienes lo han llevado al triunfo electoral, sino por el total de los habitantes integrantes del espacio territorial sobre el cual éste ejercerá su función o representación.

A través del voto los ciudadanos participan en la decisión de la orientación política general mediante la designación de sus representantes, con lo cual se cumplen dos funciones esenciales, las cuales han hecho que el sufragio haya ganado un lugar preeminente en la vida política del Estado democrático, la primera es la función electoral, ésta sirve para designar a los representantes, y la segunda consiste en una función normativa a través de éstos, para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo e incluso activar al organismo jurisdiccional guardián de la constitución.

Así, las funciones electoral y normativa se resumen en una sola, la expresión de la opinión pública, en cuyos juicios suelen ir mezclados nombres de personas, doctrinas encarnadas y resoluciones preferidas<sup>36</sup>.

En ese sentido, la función del sufragio encarna tres efectos principales, producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación<sup>37</sup>.

36. Véase, Pérez Serrano N. *Tratado de derecho político*. 1ª Edición Civitas, Madrid, 1976.

37. Véase, De Carreras, F. y Valles, J.M. *Las Elecciones*. Blume, Barcelona España, 1977.

Por todo lo anterior, la instrumentación de una norma desplegada “únicamente” para verificar —en un plano informativo para el ciudadano— que el candidato favorecido con el mayor número de votos en la jornada electoral y en consecuencia resulte electo a un cargo de representación ciudadana, trabaje por llevar a cabo y cumplir con la ciudadanía las promesas y/o propuestas realizadas en campaña, las cuales fueron fundamentales para su asunción al cargo público detentado, se abona tanto a una cultura integral del respeto al voto ciudadano, como de instrumento de capacitación a la ciudadanía en la emisión de su voto en futuros procesos electorales, lo cual indudablemente llena de vitalidad el sistema democrático al reconocer la efectividad del sufragio y por ende, no resulta contrario del orden constitucional.

Llegando aquí considero conveniente formular el siguiente cuestionamiento ¿Qué dirección tomará el sufragio?

Si consideramos la efectividad del sufragio ya no es solo el reconocimiento del derecho a votar y ser votado con la finalidad de elegir representantes, en un estado democrático, éste, ha tenido una evolución en la cual el sufragio se constituye en gestor de la función pública, aunque de manera no formal, orientando los actos de gobierno, pues en la dinámica de un sistema democrático maduro, quienes fueron elegidos democráticamente, mantienen fidelidad a la voluntad expresada en los comicios electorales, definida a partir de las plataformas políticas y los compromisos de campaña, formando la conciencia de los actores electivos.

Abundando en lo anterior, Rafael Dendia, quien fuera Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay por más de catorce años ha dicho: “*el sufragio es a la vez función pública, es derecho y es deber; tres aristas de una misma institución jurídico-política, pilar del sistema democrático de gobierno. Es también el modo como se realiza la igualdad republicana, en dignidad y en derechos. El ciudadano tiene derecho al sufragio activo y el pasivo; además el sufragio exige no solo que todos puedan votar sino que todos los votos tengan el mismo valor, igualdad. Desde otra óptica, mediante el sufragio se produce la participación ciudadana amplia para la formación de la política estatal. La participación de efecto decisivo o consultivo otorgará la legitimación a los gobernantes, tanto en su designación como en su desempeño*”<sup>38</sup>.

En ese sentido y atendiendo a la naturaleza expansiva de los derechos fundamentales “*el ciudadano aspira a más democracia, no solo la democracia política formal sino la real que permea la sociedad*”<sup>39</sup>.

Ahora bien, el sufragio no sólo constituye el reflejo de la voluntad de elegir a los representantes populares, también implica la elección de éstos deriva de su idoneidad para ejercer

38. Dendia, Rafael. “*Abstención: Concepto y alcances. Problemas asociados y posibilidades de su superación*”, ponencia presentada en la XVII Conferencia Protocolo de Tikal, el 25 de septiembre del 2003, San José de Costa Rica, p. 2.

39. *Ibidem*, p. 3.

el cargo, la cual es expuesta a la ciudadanía a través de la campaña política realizada por el propio candidato.

### b) Compromisos de campaña

*“¿Quiénes van a ser objeto de elección popular? Cualquier ciudadano cuyo mérito lo señale la estimación y la confianza de su país. Ningún requisito de riqueza, cuna, fe religiosa o profesión civil puede poner trabas al juicio ni defraudar la inclinación del pueblo. Si consideramos la situación de los hombres a los que el libre sufragio de sus conciudadanos puede conferir un mandato representativo, hallaremos que ofrece todas las seguridades que pueden desearse o idearse para asegurar que son fieles a sus electores. En primer lugar, como consecuencia de la distinción de que han sido objeto al preferirlos sus conciudadanos, podemos presumir que en general los distinguirán también las cualidades que justifican esa preferencia y que prometen el cumplimiento sincero y escrupuloso de sus compromisos”<sup>40</sup>.*

La garantía que posibilita el ejercicio del sufragio sería fortalecida en la medida en la cual se tuviera la certeza de que las opciones políticas, miren con seriedad la realidad social para fijar sus compromisos de campaña y una vez triunfadoras, los actores políticos guarden fidelidad a dichos compromisos.

Al respecto, el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en aquella serie de debates para resolver la constitucionalidad de la facultad dada al órgano vigilante del proceso electoral en el Estado de Coahuila, pudiera con posterioridad a la elección dar seguimiento a los compromisos de campaña cuando el candidato triunfador de los comicios electorales comenzara a desempeñar el cargo para el cual fue elegido, refirió una analogía que si bien resultó ser simpática, dejó una reflexión seria.

La analogía es la siguiente: *“Se cuenta que en una latitud geográfica muy distinta de nuestro país, el candidato al primer cargo de autoridad civil –cargo popular-, se encontraba en un pueblo que él no conocía; y haciendo sus promesas de campaña prometió que iba a construir un puente en esta población; y alguien de la multitud le dijo: ¡pero si aquí no hay ríos, señor!; también les haremos un río”.*

La reflexión de dicha historia provoca dos interrogantes, la primera: ¿Qué sentido tiene la promesa de campaña?, y por otra parte: ¿Qué sentido tiene ganar votos sin adquirir compromisos?

En efecto, una campaña política así carecería de seriedad, tomando en cuenta ésta es el conjunto de actos realizados por un aspirante a un cargo de elección popular, a través de la

40. Hamilton Alexander. *op cit.*, p. 242.

cual da a conocer al electorado su plan de trabajo, sus propuestas y sus compromisos, los cuales buscará llevar a cabo en el ejercicio del cargo, de resultar favorecido con la mayoría de los sufragios.

En ese sentido, considerar la verificación del cumplimiento o no de los compromisos de campaña, representa un intento serio de que la promesa de campaña signifique asumir compromisos realizables dentro del ámbito de competencia al cargo aspirado, para cuando se ejerza el poder en caso de ganar las elecciones.

Al respecto conviene señalar, el sistema de verificación de promesas de campaña establecido en el precepto de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza impugnado, no contenía una sanción material ante el incumplimiento de la norma que señalaba se debía hacer la entrega de informes anuales, como tampoco lo hacía respecto del incumplimiento de las promesas de campaña, la cual, de existir, probablemente sí fuera inconstitucional al exceder la materia electoral, puesto que la norma ya interferiría incluso en el ejercicio de un cargo público, sin embargo, al no establecer sanción material alguna, y ser únicamente para efectos informativos hacia la ciudadanía, el marco constitucional no se veía rebasado.

Al respecto, el Ministro Ortiz Mayagoitia destacó: *“las disposiciones electorales impugnadas no daban más facultad que la de recibir el enlistado de los compromisos de campaña de cada uno de los candidatos a puestos de elección popular, sino que lo que el órgano electoral hace, únicamente es integrar un registro de los compromisos de campaña de todos los candidatos”*, bajo ese entendido, el padrón de compromisos de campaña tendría como función primordial, la vigilancia por parte de la ciudadanía el desempeño del funcionario al cual llevó al ejercicio del cargo con motivo de los compromisos adquiridos previamente durante su campaña política, lo cual, tiene dos vertientes, por un lado, garantiza el respeto integral de su voto, y por otro, constituye un esquema de información para la emisión razonada de su voto en futuros procesos electorales; asimismo dicho registro sería público.

El parámetro bajo el cual se verificaría el cumplimiento de los compromisos de campaña habría sido entre la confrontación de éstos y las copias del informe anual entregado por el candidato electo, del cual se podría apreciar con objetividad y neutralidad el grado de avance del cumplimiento de los compromisos asumidos, en ese sentido el sistema democrático avanzaría al generar un mecanismo o primer compromiso para dicho sistema en el rol de candidato, llevado al plan de trabajo como servidor público.

En ese sentido el papel de los partidos políticos es muy importante, pues éstos deben respaldar los compromisos de campaña, al ser el medio de organización y representación activa de la sociedad y tienen un carácter instrumental para hacer efectivo el derecho de votar y ser votado; así, al ser organizaciones políticas, representan posturas ideológicas, lo cual se reviste de importancia si consideramos que en nuestro país *“el sistema democrático, se refiere precisamente a que existan tantos partidos políticos como representatividad detenten*

*y que, por tanto, logren el acceso de los ciudadanos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan*<sup>41</sup>.

Además, considerando la constitución de nuestro país como una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación; se tiene una integración política que reconoce en su sistema democrático la apertura para el otorgamiento de registros a partidos políticos nacionales así como a partidos políticos locales, en cada una de las entidades federativas, posibilitando la representatividad de las diferentes expresiones políticas, cuando éstas no violenten los principios y derechos constitucionalmente reconocidos, así como los tratados internacionales signados por México, es decir, sus postulados no vayan en contra de la dignidad de la persona humana.

Asimismo, las entidades federativas tienen la libertad de establecer formas concretas en que pueden intervenir los partidos políticos nacionales en los procesos electorales locales cuidando se respeten los principios rectores en el ejercicio de la función electoral es decir, los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, para así mediante criterios de razonabilidad, siguiendo sus propios propósitos, cumplan su finalidad constitucional; esto es: a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática del país; b) Contribuir a la integración de la representación nacional; y, c) Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público<sup>42</sup>.

Conforme a todo lo anterior, se puede establecer respecto a la incorporación de un mecanismo para la verificación de los compromisos de campaña, no sería el órgano electoral quien dirigiría el ejercicio de quien ostenta el cargo de representación popular, en todo caso serían los propios candidatos y las plataformas políticas por ellos presentadas, quienes determinarían su actuar; en ese tenor, el órgano electoral ciudadano vigilante del proceso electoral, daría seguimiento a las acciones que en su ejercicio tiendan a dar o no cumplimiento a los compromisos de campaña presentados, y en todo caso, si hubiera alguna obligación sobre la línea política a seguir, será la registrada por ellos ante el consejo electoral.

En ese sentido, si al final de una difusión del desarrollo de su desempeño en el cargo de elección popular se produjera una valoración que conduzca a una sanción o a un estímulo por su grado de fidelidad a los compromisos asumidos en campaña, sólo será dada por los

41. Tesis: P. XXIX/2004, *PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 56, NUMERAL 4, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, QUE PROHÍBE QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, DURANTE SU PRIMERA ELECCIÓN, REALICEN FRENTE, COALICIONES O FUSIONES, NO TRANSGREDE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 9º, 35, FRACCIÓN III, Y 41 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*. Tesis aislada, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, México, Junio de 2004, p. 870.

42. Véase Tesis: P./J. 28/2009, *PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. ASPECTOS A LOS QUE ESTÁ CONDICIONADA LA LIBERTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ESTABLECER LAS MODALIDADES Y FORMAS DE SU PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES*. Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIX, Abril de 2009, p. 1127.

propios electores en la contienda electoral futura en donde se volverán a presentar candidatos, plataformas políticas y compromisos de campaña, y en ése proceso electoral, al difundirse a través de los medios y mecanismos normativos establecidos, quienes tienen la potestad de aplicar la temida sanción, serán los propios electores, y eso, únicamente con apoyo en la efectividad del sufragio universal, libre, directo y secreto, al inclinarse por una u otra alternativa política, o como también se ha visto en los recientes procesos electorales, donde los electores no se sienten identificados con ninguna de las plataformas políticas, debiendo significar hacia los partidos políticos una alerta para tomar medidas que atraigan a aquellos votantes, quienes expresan una falta de identificación con los partidos políticos, también repercutiendo en el fortalecimiento del sistema democrático.

Al implementarse un mecanismo para dar seguimiento a los compromisos de campaña, haría madurar el sistema democrático al estimular el interés de los electores por conocer el perfil político de los candidatos a través de sus compromisos de campaña, pues no se debe olvidar, independientemente de las plataformas políticas y los principios de los partidos políticos, la existencia de un padrón de compromisos tendría suma relevancia, aún cuando para ser candidato a alguno de los cargos de elección popular referidos en párrafos anteriores es necesario ser propuesto por algún partido político, y a la persona la respalden los postulados de aquel, el carácter dinámico de la sociedad, hace que el mecanismo de verificación propuesto se ajuste adecuadamente al sistema democrático, toda vez que los candidatos electos, ostentan una representación popular, pero ésta, únicamente se otorga por un tiempo determinado; así, la actualización general de las necesidades económicas, políticas y sociales, podría ser mejor identificada tanto para quienes aspiran al cargo de elección popular, como para los electores, lo cual apoyaría a un desarrollo sostenido en cada uno de éstos ámbitos.

### c) Representación

*“La Cámara de Representantes está constituida de manera que sus miembros tengan que recordar a menudo hasta qué grado dependen del pueblo. Antes de que los sentimientos grabados en su mente por el origen de su elevación sean borrados por el ejercicio del poder, tendrán que prever el momento en que desaparecerán esos poderes, en que el ejercicio que hayan hecho de ellos será revisado y en que deberán descender al mismo nivel del cual fueron elevados y permanecer en él para siempre”<sup>43</sup>.*

Es muy importante para la continuidad del Estado Democrático en nuestro país, la existencia de directrices en el ejercicio de representación, sin duda, aquél ha crecido mediante el sistema de partidos, a través de su postulado de principios, no obstante, el desarrollo mismo de la sociedad hace necesario la integración de mecanismos fortalecedores del sistema democrático; en ese sentido, aunque los órganos de representación electos se pueden considerar un reflejo de las opiniones y los intereses de la ciudadanía en un momento

43. Hamilton A. y otros, *op. cit.* p. 244.

determinado, ésta no se encuentra agotada, por lo cual no se debe limitar, debe extenderse; en ese ejercicio, cabría muy bien el definir un mandato de representación, pero dentro de los principios constitucionales, una manera de guardarlo podría ser a través de seguir las ideas predominantes de la sociedad, ligando a través de un mecanismo de fidelidad, los compromisos de campaña al ejercicio mismo de representación.

En ese sentido y considerando: *“el sistema democrático, se refiere precisamente a que existan tantos partidos políticos como representatividad detenten y que, por tanto, logren el acceso de los ciudadanos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan”*<sup>44</sup>, se puede advertir la creación de partidos políticos comprende solo una parte del extenso principio de representación, y la esencia de la representación va mas allá del acceso al poder público; es decir, ésta radica en el control del poder, para evitar caer en extremos contrarios a los principios previstos por nuestro texto fundamental; esto es, que sea un sistema que permita la expresión y el debate de las ideas, en el cual, se puedan llevar propuestas al debate nacional, aun si generaran controversias, su resultado se traduciría en el fortalecimiento del Estado Constitucional y en consecuencia, confirmaría a la democracia, de esa forma, la representación se trasladaría del plano individual, al plano general, para así aun en el concierto de las posturas políticas, se viva diariamente tanto en el ejercicio parlamentario y de gobierno, como en el desarrollo libre del ciudadano, con la claridad de que el poder público, el cual procede de éste, procure y garantice su beneficio.

En tal sentido, cabría formular el siguiente cuestionamiento ¿Cuando se ostenta algún cargo de elección popular hasta qué punto el representante debe seguir el mandato conferido por el elector? Ello aunque parece obvio, contiene una gran vaguedad, la respuesta inmediata sería “siempre”, el representante en todo momento se encuentra vinculado con los intereses del ciudadano, puesto que al contar con el mayor número de sufragios, a estos debe su cargo y le merecen una representación.

No obstante lo anterior, si ya antes hemos dicho que nuestro modelo democrático está basado en un sistema de partidos, se da pauta a una pregunta más ¿Cuándo el candidato vencedor en los comicios electorales por la mayor suma de votos ciudadanos representa al partido que lo postuló? La respuesta a esta pregunta también podría articularse en el mismo sentido indeterminado, apoyándose en el argumento de que el candidato vencedor no abandona el voto ciudadano al apoyar a su partido, pues en la suma de sufragios se determinó la mayor identificación de voluntades ciudadanas es con el proyecto representado por el partido político vencedor con su postulación.

44. Tesis: P. XXIX/2004, PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 56, NUMERAL 4, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, QUE PROHÍBE QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, DURANTE SU PRIMERA ELECCIÓN, REALICEN FRENTE, COALICIONES O FUSIONES, NO TRANSGREDE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 9º, 35, FRACCIÓN III, Y 41 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Tesis aislada, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, México, Junio de 2004, p. 870.

Hasta este punto, los razonamientos vertidos no nos han arrojado una respuesta satisfactoria en cuanto a quién está representado en la persona del candidato vencedor, esto aún se complica más si formulamos la siguiente interrogante: ¿En el caso de que el triunfador de los comicios electorales sea un candidato externo, es decir, no tiene una militancia activa en el Partido Político que lo postuló, cuándo representa los intereses de la ciudadanía y cuándo representa los intereses del partido político? O específicamente: ¿Qué intereses representa un candidato externo cuando resulta vencedor en los comicios electorales? Dar una respuesta nos lleva a suponer por una parte, que hay un sector de la ciudadanía participativa identificada con la persona ganadora de la elección y lo apoyó con su sufragio en la contienda por el cargo público; y por otra parte, deja espacio para reflexionar las razones por las cuales no se afilió al partido político que lo postuló durante el proceso electoral, de las cuales me surgen tres argumentos para dar respuesta a esa, cada vez menos excepcional, inquietud política.

La primera es, no lo hizo por no encontrarse plenamente identificado con los principios políticos de ese partido.

La segunda es, porque él mismo se considera apartidista, más no apolítico, y se encuentra desilusionado de los partidos políticos, sin embargo impulsado por un movimiento ciudadano en torno a su persona y dado que para poder contender por determinados cargos de elección popular necesariamente debe ser postulado por un partido político, se cobija en la estructura de algún partido político y procura no tener mayor vínculo que el jurídicamente necesario con el partido que lo postuló, y constantemente se apoya en el movimiento que de origen lo ánimo a buscar el puesto de elección popular.

Un tercer argumento, se trata de un ciudadano con afiliación partidista, del cual pretendía la candidatura para un cargo de elección popular, sin embargo, del resultado del proceso de selección interno del partido en el cual milita, no se ve favorecido con la postulación, pero decide seguir con su pretensión de participar en los comicios constitucionales, y al ver anulada la posibilidad en el partido del cual es miembro activo, acepta la postulación de un partido distinto al de su militancia.

Así, independientemente de la fuente de respaldo a determinada candidatura, ya sea interna o externa, se debe fortalecer la representación del electorado, pues el fin del sistema democrático es la participación ciudadana y la representación, por lo tanto, la forma en cual la legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza proponía la verificación de los compromisos de campaña a través de un mecanismo ciudadano de difusión del cumplimiento de los compromisos asumidos como candidato, significaba una forma clara de unir, por una parte, el compromiso de campaña presentado ante el instituto electoral, al ser un fiel muy relevante para la decisión del voto electoral, y por otro, las atribuciones que puede llegar a ejercer en su encargo, quien triunfa en las elecciones.

Aunado a ello, algo que puede servir para clarificar el alcance de la representación mediante el sufragio, sería considerar el establecimiento por parte del constituyente originario, de un sistema de representación, el cual identificaba en el mismo plano tanto a la ciudadanía como a los partidos políticos, a fin de mantener una sociedad dinámica y participativa, en la cual mediante la suma de voluntades y por el interés colectivo de bienestar se impusieran controles al ejercicio del poder público, ya que “la participación está íntimamente ligada al acceso en la toma de decisiones en los asuntos políticos, y tiene como función legitimar los sistemas políticos democráticos”<sup>45</sup>.

Siguiendo a Robert Dahl, “*la democracia participativa se da por la participación a través de elecciones libres y por el pluralismo político a través de la competencia entre diferentes partidos políticos para llenar los mandatos de representación y para ocupar los puestos de gobierno*”; por ello, contar con sujetos participativos a partir de estar bien informados sobre el ejercicio del poder público, llevaría a estrechar la identificación de los partidos políticos con la voluntad ciudadana, y en esa búsqueda, la posibilidad de mantener una fidelidad del ejercicio del poder público con los compromisos de campaña, consolidándose ya no solo del sistema democrático, sino todo lo que comprende al Estado de Derecho.

Al respecto, algunos tratadistas clásicos de la Teoría General del Estado, coinciden en que “*la opinión pública es un elemento característico del sistema democrático*”<sup>46</sup>; resaltando así el derecho a la “participación ciudadana en la vida política” como uno de los derechos electorales directamente relacionados con el Estado, por lo cual una opinión pública oportunamente informada es de gran ayuda para el ejercicio pleno de ese derecho<sup>47</sup>.

#### IV. PERSPECTIVAS PARA UN FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

*“El desempeño del gobierno importa. Es el rendimiento político el que aumenta la legitimidad de salida (output legitimacy) de la democracia y su consolidación”*<sup>48</sup>.

Uno de los puntos discutidos al resolver el caso aquí comentando, era que la porción normativa impugnada rebasaba el ámbito electoral, sin embargo, en mi opinión, el Congreso del Estado de Coahuila tiene la facultad de autoconfigurar al instituto electoral, lo cual me parece totalmente razonable y acorde con el sistema democrático instituido en la Constitución Federal.

45. Nohlen, Dieter, “*Jurisdicción constitucional y Consolidación de la democracia*” *op. cit.* p. 18.

46. Jellinek. Georg, *Teoría General del Estado*, Oxford University Press, México D.F., 1999.

47. Véase, Picado, S. *supra*.

48. Nohlen, Dieter. *op. cit.* p. 11.

En aquel debate, un argumento de la mayoría, refería que el artículo 27, fracción III, párrafo noveno de la Constitución local, excedía las atribuciones otorgadas por el Constituyente Permanente Federal a los institutos electorales locales, por ello otorgar esa atribución, desnaturalizaba su función primordial de organizar comicios.

Por su parte, el Ministro Ortiz Mayagoitia, sostuvo en el artículo 116 de la Constitución Política Federal, se advierten como condiciones mínimas de funcionalidad de los órganos electorales, se garantice su autonomía e independencia y no se restrinja el cúmulo de atribuciones que se les pueden conferir; por eso la atribución dada al Instituto Electoral, no restaba autonomía e independencia a la organización de los comicios, ni existe impedimento constitucional para conferir a un órgano del Estado la atribución de verificar los compromisos de campaña asumidos por un partido político.

Lo anterior, a pesar de que en el debate del Tribunal Pleno se dijo dicha atribución representaba una verdadera intervención del Instituto Estatal Electoral en la vida interna de los partidos, en mi opinión, no es totalmente claro, pues un compromiso de campaña hecho por un partido político no es vida interna; hecho el compromiso hacia el exterior, ya no tiene relación con la vida interna del partido.

Por ello, sigo compartiendo la opinión expuesta en el debate del Tribunal Pleno, en el sentido de que dicho mecanismo es de gran avance para la auténtica democracia nacional y puede ser el detonante de compromisos auténticos registrados, permitiendo conocer su cumplimiento o incumplimiento; es decir, podría significar una herramienta eficaz para seguir avanzando hacia una consolidación democrática, fundada en la expectativa que la ciudadanía asocia a este régimen político<sup>49</sup>.

Por otra parte y atendiendo a la finalidad que persigue la incorporación de un mecanismo de verificación del cumplimiento de los compromisos de campaña, como instrumento para superar los diferentes retos de la democracia, se debe atender que éste fomentaría la llamada “socialización política”, la cual se refiere al tema de cómo, qué y cuándo aprende la población acerca de la política; esto se da como un proceso de aprendizaje e interiorización de valores, símbolos y actitudes frente a la política, de larga duración y mucho menos directo, formal y cognoscitivo que el aprendizaje escolar. Se trata de un proceso eminentemente cultural en la medida en la cual intenta insertar al individuo en su sociedad al hacerlo partícipe del código de valores y actitudes en ella dominantes.

La socialización política se extiende como un vínculo entre las orientaciones de una población hacia los procesos políticos y las normas reclamadas por el sistema como las guías de su desempeño; hace que los individuos se identifiquen y estén de acuerdo con

49. Véase, Nohlen, Dieter, “Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI”, ponencia presentada en la XVII Conferencia Protocolo de Tikal, El 24 de septiembre de 2003, San José de Costa Rica, p. 1.

la estructura normativa y política, se identifiquen con sus instituciones<sup>50</sup>, y las relación persona-autoridad<sup>51</sup> se fortalezca en el desarrollo democrático<sup>52</sup>.

En ese sentido, al generarse una sociedad más participativa, ésta debe “*tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas lo que es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado- y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país*”<sup>53</sup>.

En conclusión, la democracia contemporánea, supone un Derecho Electoral comprendido a partir de la libertad, la igualdad y la justicia; valores que integrados y en equilibrio, llevan a repercutir un beneficio social<sup>54</sup>. ■

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- Dendia, R. (2003). “*Abstención: Concepto y alcances. Problemas asociados y posibilidades de su superación*”, ponencia presentada en la XVII Conferencia Protocolo de Tikal, el 25 de septiembre del 2003, San José de Costa Rica.
- De Carreras, F. y Valles, J.M. (1977). *Las Elecciones*. Blume, Barcelona España.
- Häberle, P. (2002). *Constitución como Cultura*, Universidad Externado de Colombia, Colombia.
- Hamilton Alexander y otros. (2001). *El Federalista, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay*, traducción y prólogo de Gustavo R. Velasco, (2ª Ed.), Fondo de Cultura Económica, México.
- Hernández Becerra, A. (1986). “*Legislación Electoral: Colombia*”, en *Legislación Electoral Comparada Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, CAPEL, San José de Costa Rica.
- Jellinek. G. (1999). *Teoría General del Estado*, Oxford University Press, México.
- Kelsen, H. (2001). *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución (La Justicia Constitucional)*, Universidad Nacional Autónoma de México, (1ª Ed.), México.
- Nohlen, D. (2003). “*Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI*”, ponencia presentada en la XVII Conferencia Protocolo de Tikal, el 24 de septiembre de 2003, San José de Costa Rica.
- Nohlen, Dr. (2008). “*Jurisdicción constitucional y Consolidación de la democracia*”, en *Tribunales Constitucionales y Democracia, compilación a cargo de la Dirección de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Conferencias presentadas durante el *Simposium -El Papel de*

50. Véase, Peschard, Jacqueline. “*La cultura política democrática*”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México, p. 1.

51. *Ibidem*, p. 2.

52. Véase, Rojas Bolaños, Manuel. “*El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política*”, en *SINERGIA-Revista de la Comunicación*, No. 8, noviembre-diciembre-enero 1998, Costa Rica, pp. 117-126.

53. Tesis: 1a. CCXV/2009, *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL*. Tesis aislada, Materia: Constitucional, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXX, México, Diciembre de 2009, p. 287.

54. Véase, Picado, S. *supra*.

los Tribunales Constitucionales en la Consolidación Democrática-, organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, México.

Orozco Henríquez, J. (2008). "Justicia constitucional y Desarrollo democrático en México", en *Tribunales Constitucionales y Democracia, compilación a cargo de la Dirección de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*; Conferencias presentadas durante el *Simposium: -El Papel de los Tribunales Constitucionales en la Consolidación Democrática-*, organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, México.

Pérez Serrano, N. (1976). *Tratado de derecho político*, 1ª. Edición, Civitas, Madrid.

Peschard, J. "La cultura política democrática", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral, México.

Picado Sotela, S. "Axiología Electoral", Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Rojas Bolaños, M. "El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política", en *SINERGIA-Revista de la Comunicación*, No. 8, noviembre-diciembre-enero 1998, Costa Rica.

Touraine, A. (1994). *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

Tesis: P./J. 32/2010. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES. Jurisprudencia, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tesis: P./J. 25/2002. LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. Jurisprudencia, Materia Constitucional, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Junio de 2002.

Tesis: P. XXXVII/2006, MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tesis aislada Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, México, Abril de 2006.

Tesis: P./J. 56/2010, DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES. EL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 011 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS EL 25 DE NOVIEMBRE DE 2009, AL PREVER EL NOMBRAMIENTO DE CONCEJOS MUNICIPALES DE MANERA IRREGULAR, IMPIDE EL EJERCICIO PLENO DE AQUÉLLOS. Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, México, Abril de 2010.

Tesis: P. XXIX/2004, PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 56, NUMERAL 4, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, QUE PROHÍBE QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, DURANTE SU PRIMERA ELECCIÓN, REALICEN FRENTE, COALICIONES O FUSIONES, NO TRANSGREDE LO DISPUESTO

- EN LOS ARTÍCULOS 9o, 35, FRACCIÓN III, Y 41 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.* Tesis aislada, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, México, Junio de 2004.
- Tesis: P./J. 28/2009, *PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. ASPECTOS A LOS QUE ESTÁ CONDICIONADA LA LIBERTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ESTABLECER LAS MODALIDADES Y FORMAS DE SU PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES.* Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIX, Abril de 2009.
- Tesis: 1a. CCXVII/2009, *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO.* Tesis aislada, Materia: Constitucional, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, México, Diciembre de 2009.
- Tesis: P./J. 83/2007, *DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ.* Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, México, Diciembre de 2007.
- Tesis: P./J. 2/2004, *GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.* Jurisprudencia, Materia: Constitucional, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, México, Febrero de 2004.
- Tesis: 1a. CCXV/2009, *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.* Tesis aislada, Materia: Constitucional, Novena Época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXX, México, Diciembre de 2009.